

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Sichelschmidt, Henning

Working Paper

Die neue Luftverkehrspolitik der Vereinigten Staaten - ein Modell für Europa

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 81

Provided in cooperation with:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Sichelschmidt, Henning (1981) : Die neue Luftverkehrspolitik der
Vereinigten Staaten - ein Modell für Europa, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 81, <http://hdl.handle.net/10419/369>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche,
räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts
beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen
der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu
vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die
erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use
the selected work free of charge, territorially unrestricted and
within the time limit of the term of the property rights according
to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
*By the first use of the selected work the user agrees and
declares to comply with these terms of use.*

Die neue Luftverkehrspolitik der Vereinigten Staaten - ein Modell für Europa

von Henning Sichelschmidt

AUS DEM INHALT

- Mit einer wettbewerbsorientierten Luftverkehrspolitik wird in den Vereinigten Staaten seit 1977 angestrebt, die Effizienz im Luftverkehr zu steigern und Innovationen sowie Kosten- und Preissenkungen in diesem Verkehrszweig zu fördern. Hierzu wurde vor allem der Zugang zum Markt erleichtert und der behördliche Einfluß auf die Preisbildung reduziert. Die administrative Regulierung des amerikanischen Luftverkehrs wird in naher Zukunft fast völlig beseitigt und die zuständige Behörde aufgelöst werden.
- Die neue amerikanische Politik erstreckt sich nicht nur auf den Binnenverkehr der Vereinigten Staaten, sondern auch auf internationale Fluglinien; dabei soll insbesondere der staatliche Einfluß auf Angebotsmengen und -preise im Linienluftverkehr zurückgedrängt und die Zulassung einer größeren Anzahl von Fluggesellschaften als bislang erreicht werden.
- Als Reaktion auf die neue Politik haben die Luftverkehrsunternehmen
 - neue Direktverbindungen eingerichtet und unrentable Fluglinien eingestellt,
 - die Preise im Linienverkehr teilweise erheblich gesenkt,
 - die in den einzelnen Preisklassen gebotene Leistungsqualität stärker differenziert.
 Zumindest vorübergehend stiegen dabei der Absatz an Luftverkehrsleistungen und die Betriebsgewinne der Fluggesellschaften erheblich an.
- Die Änderung der amerikanischen Politik hat auch in Europa eine intensive Diskussion um die Luftverkehrspolitik ausgelöst, und es wurde energisch gefordert, sie nach amerikanischem Muster zu liberalisieren. In Großbritannien hat die Luftverkehrsbehörde ihre Regulierungspolitik bereits modifiziert, und die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat eine Initiative zur Neugestaltung des Luftverkehrs ergriffen.
- Eine Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs nach amerikanischem Vorbild müßte vor allem die Bindung des gesamten internationalen Verkehrs an bilaterale Verträge lockern und es den Unternehmen selbst überlassen, welche Fluglinien sie betreiben und welche Preise sie fordern wollen. Das Ausscheiden ineffizienter Anbieter aus dem Markt müßte auch dann gesichert werden, wenn diese ganz oder teilweise staatliches Eigentum sind; den Fluggesellschaften sollten weder direkte noch indirekte Subventionen gewährt werden.
- Zu einer derartigen Liberalisierung bedarf es jedoch keiner neuen behördlichen Kompetenzen, wie sie der EG-Kommission augenscheinlich vorschweben, sondern es bedarf
 - wie in den Vereinigten Staaten - allein der Beseitigung von Hemmnissen, damit über eine verschärfte Konkurrenz das Angebot im Luftverkehr so vielfältig und differenziert wie von den Konsumenten gewünscht und die Flugpreise so niedrig wie möglich gehalten werden.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Einleitung	3
II. Der staatliche Einfluß auf den Luftverkehr und seine Begründung	3
III. Die Liberalisierung des amerikanischen Luftverkehrs	9
IV. Die Auswirkungen der Reform in den Vereinigten Staaten . . .	15
1. Änderungen in Umfang und Struktur des Liniennetzes	15
2. Entwicklung der Passagiertarife und Luftfrachtraten	18
3. Entwicklung von Absatz und Ertragslage der Fluggesellschaften	22
4. Beurteilung der Reformeffekte	31
V. Die Reformbestrebungen in Westeuropa	
1. Die gegenwärtige Lage des europäischen Luftverkehrs und die Ansätze zu seiner Reform	32
2. Bedingungen und Chancen einer Liberalisierung der europäischen Luftverkehrsmärkte	38
VI. Schlußbemerkungen	42
Gesetze und Internationale Übereinkommen	45
Literaturverzeichnis	47

I. Einleitung

Der im Weltluftverkehr herrschende Ordnungsrahmen ist zunehmend Gegenstand von Kritik geworden. Die Kritik ging von den Vereinigten Staaten aus und richtete sich gegen staatliche Maßnahmen, durch die der Wettbewerb weitgehend ausgeschaltet war. Vor allem die Begrenzung und Auswahl der Anbieter von Luftverkehrsleistungen, Reglementierungen von Umfang und Struktur des Flugnetzes und die behördliche Kontrolle der Linienflugpreise wurden angegriffen. Es wurde gefordert, die Selektion der Fluggesellschaften und die Ausgestaltung des Flugbetriebes und der Flugpreise dem Markt zu überlassen, um auf diese Weise durch mehr Wettbewerb die Effizienz im Luftverkehr zu steigern.

In den Vereinigten Staaten wurden die staatlichen Kontrollen inzwischen weitgehend gelockert; ein Zeitplan für die gänzliche Abschaffung der Eingriffe ist gesetzlich fixiert worden. Eine stärker am Wettbewerb orientierte Luftverkehrspolitik findet auch in anderen Teilen der Welt Befürworter. Die Frage liegt nahe, ob eine Liberalisierung nicht auch dem innereuropäischen Luftverkehr dienlich wäre.

Im folgenden Beitrag werden zunächst die Formen und Motive staatlicher Einflußnahme auf den Luftverkehr untersucht. Sodann werden die Ziele und bisherigen Ergebnisse der neuen amerikanischen Luftverkehrspolitik analysiert, die Ansätze vergleichbarer Bestrebungen in Westeuropa erörtert sowie die Erfolgsaussichten und die vermutlichen Konsequenzen einer Reform des westeuropäischen Luftverkehrs diskutiert.

II. Der staatliche Einfluß auf den Luftverkehr und seine Begründung

Der Luftverkehr ist seit seinen Anfängen zu Beginn des 20. Jahrhunderts staatlich reguliert und kontrolliert worden. Darin unterscheidet sich dieser Verkehrszweig grundlegend vom Seeverkehr, der seit der Epoche des Liberalismus im vorigen Jahrhundert im Zeichen der "Freiheit der Meere" stand. Die staatliche Einflußnahme auf den Luftverkehr umfaßte in nahezu allen Ländern der Welt

- die Überwachung des gesamten Flugbetriebes über dem jeweiligen Staatsgebiet,

Der Autor dankt Hans Böhme, Hubertus Müller-Groeling und Klaus-Werner Schatz für zahlreiche kritische Hinweise und Verbesserungsvorschläge.

- die Beteiligung am Kapital von Fluggesellschaften,
- die Unterstützung der Luftverkehrsunternehmen durch direkte oder indirekte Subventionen,
- die Regulierung der Luftverkehrsmärkte, z. B. durch Marktzugangsbeschränkungen und Eingriffe in die Preispolitik der Fluggesellschaften.

Die Kompetenzen zu derartigen Maßnahmen werden auf die Lufthoheit der Staaten als Teil ihrer Souveränität gegründet; die Lufthoheit wurde im Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 ("Abkommen von Chicago") völkerrechtlich verankert (Art. 1).

Die im Gegensatz zum Schiffsverkehr traditionelle Überwachung des Flugbetriebs wird auf Sicherheitserwägungen zurückgeführt; die Wege des Luftverkehrs führen nicht nur über See, sondern auch über Land. Nationale Sicherheitsinteressen werden stärker tangiert, als dies beim Seeverkehr der Fall ist, der die Hoheitsgebiete der Staaten lediglich am Rande berührt [Predöhl, 1964, S. 150]¹. Die Sicherheitserwägungen betreffen einmal militärische Aspekte. Zum anderen wird angestrebt, durch technische Normen für den Bau und Betrieb von Flugzeugen, durch bestimmte Anforderungen an die Qualifikation des Flugpersonals und durch das Überwachen des Flugverkehrs die Teilnehmer am Flugbetrieb sowie Unbeteiligte vor Flugunfällen zu schützen. Diese technische Überwachung bezieht sich auf den gesamten zivilen Luftverkehr, auch soweit er nicht auf den marktmäßigen Absatz von Verkehrsleistungen gerichtet ist. Sie wird von den Staaten oder supranationalen Organisationen vorgenommen, weil Sicherheit im Luftverkehr wegen externer Effekte - Verhütung von Unfallschäden bei Dritten - als öffentliches Gut angesehen wird. Die technische Überwachung des Luftverkehrs ist nicht Gegenstand der Reformbestrebungen, obschon man sie durchaus für reformbedürftig halten kann. Es ist nämlich nicht ohne weiteres einsichtig, warum durch geeignete Rechtsvorschriften die Teilnehmer am Flugverkehr nicht gezwungen werden könnten, Dritte gegen Flugrisiken abzusichern und so auch das Flugverkehrsrisiko zu mindern, um hohe Versicherungsprämien zu vermeiden. Gleichwohl bleibt dieser Aspekt im folgenden ausgeklammert.

Staatliche Beteiligung an Luftverkehrsunternehmen ist insbesondere in Europa verbreitet. Die meisten größeren Linienfluggesellschaften sind hier ganz oder überwiegend öffentliches Eigentum. In den Vereinigten Staaten gibt es dagegen keine staatlichen Luftverkehrsunternehmen, wohl aber in Kanada.

¹ Freilich hat diese unterschiedliche Sicht des Luft- und des Seeverkehrs im Zeitablauf erheblich an Bedeutung verloren. So hat sich mit der Zunahme von Großschiffen im Erdöltransport und der damit verbundenen Gefahr der Verschmutzung in nationalen Hoheitsgebieten die Forderung nach Überwachung des Seeverkehrs durchgesetzt, und es ist auch dazu gekommen, daß die Hoheitsgebiete ausgedehnt wurden, um in nationaler Kompetenz stärkere Kontrollen ausüben zu können.

Auch in den übrigen Erdteilen findet sich vielfach diese Form staatlicher Einflußnahme. Sie erlaubt es, die Geschäftspolitik der Fluggesellschaften sehr direkt zu bestimmen, wurde in der Frühzeit des Luftverkehrs aber auch damit begründet, daß private Kapitaleigner zu wenig bereit seien, sich in der jungen, verhältnismäßig risikoreichen Luftverkehrsbranche zu engagieren [Wolf, 1967, S. 84]. Die staatliche Beteiligung schließt die Möglichkeit ein, Defizite der Unternehmen aus öffentlichen Haushalten, also letztlich aus Steuermitteln, zu decken. Daraus können sich Wettbewerbsverfälschungen ergeben, die insbesondere dann von Belang sind, wenn staatliche oder halbstaatliche Unternehmen auf der gleichen Strecke mit privaten Gesellschaften konkurrieren; dies geschieht zur Zeit vor allem auf der Nordatlantikstrecke, die von privaten amerikanischen und staatlichen europäischen Fluggesellschaften bedient wird.

Direkte oder indirekte Subventionen sind eine weitere Form staatlichen Einflusses auf die Entwicklung des Luftverkehrs. Indirekte Subventionen werden in Nordamerika wie in Europa vor allem in der Form gewährt, daß die Entgelte für die Benutzung der Flughäfen und die Leistungen der Flugsicherung nicht die vollen Kosten decken; allerdings wurden diese Entgelte in jüngster Zeit besonders in Europa verschiedentlich kräftig angehoben, damit allmählich eine Kostendeckung erreicht wird (vgl. Interavia, Genf 1980, Nr. 11, S. 973). Direkte Subventionen zahlte die amerikanische Bundesregierung in den siebziger Jahren nur noch an regional tätige Fluggesellschaften. Diese Zahlungen machten meist nicht mehr als 8 vH, in Einzelfällen allerdings 20 vH (und mehr) der Betriebseinnahmen der begünstigten Unternehmen aus. Unterstützungszahlungen, mit denen die Bedienung wenig frequentierter Strecken sichergestellt werden soll, sind auch in dem neuen luftverkehrspolitischen Konzept der Vereinigten Staaten vorgesehen.

In Europa werden staatliche Subventionen ebenfalls nur an einige Unternehmen gezahlt; im wesentlichen handelt es sich um Fluggesellschaften in Frankreich, Belgien und Italien. Darüber hinaus werden allerdings auch Zahlungen geleistet, die nicht als Subventionen bezeichnet werden¹.

Staatliche Beteiligung an Luftverkehrsunternehmen und Förderung durch Subventionen wurden mit einem öffentlichen Interesse an der Entwicklung dieses Verkehrszweiges begründet. Insbesondere die Subventionen hatten in der Frühzeit des Luftverkehrs erheblich mehr Bedeutung als heute [Wolf, 1967, S. 89]. Ähnlich wie bei der Förderung des Eisenbahnverkehrs im vorigen Jahrhundert ergab sich das öffentliche Interesse aus der Möglichkeit, Personen und Güter über größere Entfernungen zu transportieren; dies hat ganz wesentliche Bedeutung für die Entwicklung eines modernen Staatswesens und einer arbeitsteiligen Wirtschaft. Zudem diente der Luftverkehr in der An-

¹ Die als Subventionen bezeichneten Zahlungen machten z. B. in den Jahren 1975-1978 nur bei der belgischen Fluggesellschaft Sabena bis zu 7 vH der Betriebseinnahmen aus; sonst war ihre Bedeutung meist erheblich geringer [vgl. International Civil Aviation Organization (ICAO), Digest of Statistics, Financial Data, lfd. Jgg.].

fangszeit vornehmlich der staatlichen Post für die Briefbeförderung sowie der Verbindung europäischer Staaten mit ihren Kolonialgebieten (z. B. Niederländisch-Ostindien, Belgisch-Kongo). Überdies spielten damals wie heute militärische Erwägungen eine Rolle, da zivile Flugzeuge oft als Eingreifreserve für den Kriegsfall betrachtet werden.

Zur Regulierung der Luftverkehrsmärkte haben sich die Staaten in ihren nationalen Luftverkehrsgesetzen und in Verträgen, die internationale Flüge regeln, Kompetenzen vorbehalten, mit denen sie Produktion und Verkauf von Leistungen des kommerziellen Luftverkehrs beeinflussen können [Haanappel, 1978, S. 77]. Gegenstand dieser Regulierung sind

- der Zugang der Anbieter zu den Luftverkehrsmärkten,
- die Fixierung der Preise durch die Luftverkehrsunternehmen,
- in einzelnen Fällen außerdem die auf den Märkten angebotenen Kapazitäten.

Die Beförderung von Personen, Gütern oder Postsendungen im Linienverkehr ist danach nur mit staatlicher Erlaubnis möglich, die jeweils für eine bestimmte Verbindung erteilt wird. Im Gelegenheits-(Charter-)verkehr muß zwar nach dem Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt von 1944 nicht jeder einzelne Flug genehmigt werden; dieser Verkehr kann aber jederzeit Vorschriften oder Beschränkungen unterworfen werden.

Eine solche Regulierung des Marktzugangs wurde in der Frühzeit des Luftverkehrs vor allem deshalb als notwendig angesehen, weil den staatlich unterstützten Fluggesellschaften durch die Zuteilung bestimmter Routen, auf denen Konkurrenz nicht oder nur begrenzt zugelassen wurde, ein Mindestabsatz garantiert werden sollte. Damit sollten sie schneller in eine Betriebsgröße hineinwachsen, in der sie ohne staatliche Zuschüsse auskommen würden. Eine finanzielle Stärkung der Fluggesellschaften wurde auch im Hinblick auf die Sicherheit des Flugbetriebs und die erwünschte Bildung von Vertrauen der Kunden und Kapitalgeber in die Luftverkehrsbranche für notwendig gehalten.

Aus diesen Erwägungen unterwarfen die meisten Staaten kraft ihrer Lufthoheit den Zugang zu den nationalen Luftverkehrsmärkten der Kontrolle durch eine Aufsichtsbehörde; in den Vereinigten Staaten wurde dafür z. B. das Civil Aeronautics Board (CAB) ins Leben gerufen¹, das diese Kontrollfunktion auch gegenwärtig noch ausübt. Für die Errichtung internationaler Flugverbindungen ist derzeit die Zustimmung aller Staaten erforderlich, auf deren Gebiet Personen, Güter oder Postsendungen von den Flugzeugen aufgenommen oder ab-

¹ Grundlage der Regulierung war der "Civil Aeronautics Act" von 1938; er wurde 1958 durch den "Federal Aviation Act of 1958", mit Änderungen bis zum 31. Juli 1976 teilweise abgedruckt bei O' Connor [1978, S. 179-236], abgelöst. - Zum Verfahren und zu den Auswirkungen der Regulierung vgl. O' Connor [1978, S. 19 ff., S. 80 ff.]; Richmond [1961].

gesetzt werden sollen¹.

Grundlage für den grenzüberschreitenden Flugverkehr sind bilaterale Luftverkehrsabkommen, in denen sich die Staaten die Verkehrsrechte für ihre Fluggesellschaften auf der Basis der Reziprozität gewähren. Den jeweils benannten Unternehmen wird damit das Recht eingeräumt, gewerblichen Luftverkehr auf bestimmten, im Abkommen bezeichneten Strecken zwischen den Partnerländern zu betreiben; diese Rechte sind Inhalt der sogenannten Dritten und Vierten Freiheit der Luft. Verkehrsrechte der Fünften Freiheit - damit ist das Recht einer Fluggesellschaft gemeint, Personen, Ladung und Post auch zwischen zwei Staaten zu befördern, von denen keiner ihr Heimatstaat ist - werden nur relativ selten und dann auch meist nur mit starken Kapazitätsbeschränkungen erteilt, obwohl sie für einen flexiblen und rationellen Einsatz der Flugzeuge insbesondere dort große Bedeutung haben, wo ein Luftverkehrsraum von zahlreichen Staatsgrenzen durchschnitten wird (wie in Europa). Der Versuch, diese Rechte sowie die Dritte und Vierte Freiheit unter allen Staaten multilateral zu vereinbaren, scheiterte schon 1944 in Chicago an protektionistischen Erwägungen der meisten Staaten gegenüber dem damaligen Übergewicht der USA im Luftverkehr².

Die Kontrolle des Marktzugangs wird gewöhnlich durch eine Kontrolle der Preise ergänzt. In fast allen Ländern müssen die Entgelte für Luftverkehrsleistungen durch die Aufsichtsbehörde (in den Vereinigten Staaten das CAB) genehmigt werden. Damit streben die Regierungen an [vgl. Haanappel, 1978, S. 76; Wolf, 1967, S. 92],

- einerseits die Nachfrager nach Luftverkehrsleistungen vor monopolistischen Praktiken zu schützen,
- andererseits die Fluggesellschaften vor einer befürchteten ruinösen Konkurrenz untereinander zu bewahren.

In Europa sollen außerdem vielfach die staatlichen Eisenbahnen vor einem ungehemmten Wettbewerb der Fluggesellschaften geschützt werden. Auch in den Vereinigten Staaten wurde die Regulierung der Luftverkehrsmärkte zum Teil mit den Erfahrungen - insbesondere Monopolpraktiken - begründet, die zuvor bereits eine behördliche Kontrolle der Eisenbahnen veranlaßt hatten [Redford, 1969, S. 27 f.].

¹ Vgl. für Einzelheiten zur Regulierung der internationalen Luftverkehrsmärkte etwa Straszheim [1969, S. 31 ff.]; Predöhl [1964, S. 220 ff.]; Wheatcroft [1956, S. 203 ff.].

² Eine multilaterale Vereinbarung kam allerdings für die sog. Erste und Zweite Freiheit der Luft zustande, d.h. für das Recht, ein fremdes Hoheitsgebiet zu überfliegen bzw. dort zu nicht gewerblichen Zwecken zu landen [vgl. Meyer, 1953, S. 78 ff.]. - Zu den Versuchen, die rechtliche Grundlage des Weltluftverkehrs multilateral zu gestalten, vgl. O'Connor [1971, S. 16 ff.].

Während für die Tarife nationaler Linien jeweils nur eine Behörde zuständig ist, bedürfen die Preise für grenzüberschreitende Flüge im allgemeinen der Zustimmung beider beteiligter Staaten. Die Höhe und Struktur dieser Preise ist seit 1946 vielfach im Rahmen der International Air Transport Association (IATA) vereinbart worden. Dies war ursprünglich das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich. Bei den Verhandlungen beider Staaten über ein bilaterales Luftverkehrsabkommen hatte das Vereinigte Königreich eine administrative Festlegung sowohl der Preise als auch der angebotenen Kapazitäten gefordert, während die Vereinigten Staaten beides ablehnten. In dem sogenannten Bermuda-Abkommen (1946) vereinbarten die beiden Länder, daß die Kapazitäten im voraus nicht näher festgelegt werden, während die Preise im Rahmen der IATA abgesprochen werden, aber der Genehmigung durch die Behörden beider Partnerstaaten unterliegen. Diese Regelungen wurden in der Folgezeit zum Vorbild vieler anderer Luftverkehrsabkommen der Vereinigten Staaten mit fremden Ländern. Sie wurden auch in zahlreiche Verträge zwischen europäischen Staaten übernommen [vgl. Wheatcroft, 1956, S. 233 ff.].

Auch in Abkommen, an denen die Vereinigten Staaten nicht beteiligt sind, werden die Kapazitäten seltener als die Preise reguliert. Eine administrative Festlegung der Kapazitäten wurde aber beispielsweise von mehreren europäischen Staaten in ihren bilateralen Luftverkehrsabkommen vereinbart. In einigen Fällen, so bei verschiedenen Verträgen Spaniens und Portugals, ist sogar eine gleichmäßige Aufteilung des Angebots auf die Luftverkehrsunternehmen der beiden Partnerstaaten vorgesehen [Wheatcroft, 1956, S. 242; Straszheim, 1969, S. 38]. Die Fixierung der Kapazitäten soll die behördlichen Preiskontrollen ergänzen: Vor allem soll verhindert werden, daß der Anbieterwettbewerb statt mit den Preisen um so stärker mit der Häufigkeit der Transportgelegenheiten und der Größe der eingesetzten Flugzeuge ausgetragen wird, die Kapazitätsauslastung zurückgeht und die Gewinnmargen, die man den Fluggesellschaften mit den regulierten Preisen zu verschaffen hofft, gefährdet werden.

Die Vereinigten Staaten haben trotz ihrer eingehenden Preisregulierung Kapazitätskontrollen fast immer abgelehnt. In den Abkommen des Typs "Bermuda" wurde nur eine nachträgliche Überprüfung der Angebotsmengen unter eng begrenzten Voraussetzungen zugelassen. So kam es nach Einführung der Großraumflugzeuge und mit dem Aufkommen des Charterverkehrs seit Ende der sechziger Jahre zeitweise zu einem deutlichen Rückgang der Kapazitätsauslastung im Linienverkehr; davon wurden besonders die Nordatlantikstrecken betroffen. Die niedrige Auslastung wurde als Ausdruck einer Verschwendung knapper Ressourcen, insbesondere des seit 1973/74 verteuerten Flugzeugtreibstoffs, angesehen; deshalb kündigte das Vereinigte Königreich das Bermuda-Abkommen fristgerecht nach 30 Jahren und setzte in dem neuen Abkommen mit den Vereinigten Staaten, dem sogenannten Bermuda-II-Abkommen, noch 1977, also unmittelbar vor der Wende in der amerikanischen Luftverkehrspolitik, Möglichkeiten zu einer vorherigen administrativen Beeinflussung der angebotenen Kapazitäten durch.

III. Die Liberalisierung des amerikanischen Luftverkehrs

In den Vereinigten Staaten hat sich die Luftverkehrspolitik seit 1977 grundlegend gewandelt. Die behördliche Kontrolle des Marktzugangs und der Preise wurde beträchtlich gelockert und der Wettbewerb unter den Fluggesellschaften gefördert. Bei dem sehr hohen Entwicklungsstand, den die amerikanische Luftverkehrsbranche erreicht hatte, wurde es als nicht länger notwendig erachtet, die Unternehmen zu schützen. Vielmehr erkannte man zunehmend, daß die Regulierung durch das CAB die Fluggesellschaften an einem marktgerechten, auch in ihrem eigenen unternehmerischen Interesse liegenden Verhalten hinderte und auf diese Weise die Allokation der Ressourcen im Luftverkehr verzerrte.

Sichtbarer Ausdruck des Wandels der amerikanischen Luftverkehrspolitik ist der 1978 verabschiedete "Airline Deregulation Act of 1978". Unter "deregulation" wird die Aufhebung der administrativen Regulierung des Luftverkehrs verstanden. Als Ziel bezeichnet die Präambel des "Act" ein Luftverkehrssystem, bei dem Qualität, Struktur und Preise der Dienste durch Marktkräfte bestimmt werden. Größere Dispositionsfreiheit soll es den Luftverkehrsunternehmen erleichtern, ihre Leistungen zu möglichst niedrigen Kosten zu produzieren und ihr Angebot so vielfältig und differenziert zu gestalten, wie es von den Konsumenten gewünscht wird; eine Intensivierung des Wettbewerbs, die als Folge der Aufhebung der Regulierung erwartet wurde, soll dazu die nötigen ökonomischen Anreize schaffen. Gegenstand der neuen Politik ist namentlich der Linienluftverkehr.

Im Binnenverkehr der Vereinigten Staaten wurde die neue Luftverkehrspolitik durch eine Reihe von Bestimmungen des "Airline Deregulation Act" eingeleitet, die den vorher geltenden "Federal Aviation Act" (von 1958) abändern. Diese Vorschriften heben zwar die Marktregulierung noch nicht vollständig auf, enthalten aber bereits wichtige Schritte zu einer liberaleren Politik. Im "Airline Deregulation Act" ist darüber hinaus eine schrittweise weitere Lockerung oder auch gänzliche Aufhebung (bis spätestens 1985) der meisten Regulierungen bestimmt. Das CAB selbst soll vollständig aufgelöst werden¹. Restfunktionen sollen anderen Behörden übertragen werden.

Durch die Reform sollten die Schranken abgebaut werden, die der Genehmigungszwang für die Aufnahme neuer Liniendienste, die Einstellung unrentabel gewordener Verbindungen oder die Einführung neuer Tarifkonzepte bildete. So waren Vorschläge einzelner Anbieter für Innovationen vom CAB vielfach danach beurteilt worden, wie sich ihre Verwirklichung auf Verkehrsaufkommen

¹ Als Zeitpunkt für die Auflösung des CAB ist im "Airline Deregulation Act" der 1. Januar 1985 vorgesehen. Neuere Bestrebungen zielen darauf ab, die Behörde bereits am 1. Oktober 1982 oder 1. Januar 1983 abzuschaffen. Vgl. The Wall Street Journal, New York, vom 8. Mai 1981.

und Ertragslage des Antragstellers einerseits und der mit ihm konkurrierenden Unternehmen andererseits auswirken würde¹. Da die voraussichtlichen Wirkungen aufgrund vergangenheitsbezogener Erfahrungen über Kosten und Nachfrage geschätzt wurden, gewährte dieses Verfahren nur wenig Spielraum für neue Angebote, z. B. neue Fluglinien oder Tarife.

Der Marktzugang wurde durch das CAB früher nach dem Grundsatz von "öffentlicher Vorteilhaftigkeit und Notwendigkeit"² geregelt. Dabei hatte die Behörde verschiedenen Gruppen von Fluggesellschaften jeweils fest umrissene Aufgaben übertragen³, denen sie beispielsweise durch ein bestimmtes Mindestangebot nachkommen mußten; Linienverkehr außerhalb des ihnen zugewiesenen Tätigkeitsfeldes durften die Unternehmen in der Regel nicht übernehmen. Damit der Wettbewerb nicht gänzlich beseitigt würde, ließ die Behörde auf zahlreichen Strecken jeweils mehrere Anbieter zu; der freie Marktzugang als wesentliches Element einer Wettbewerbsordnung fehlte jedoch.

Basis für die Preisregulierung des CAB waren zwei Grundsätze, nach denen die Tarife im amerikanischen Linienluftverkehr

- nicht "ungerecht oder unangemessen" und
- nicht "ungerecht diskriminierend oder ungebührlich bevorzugend oder ungebührlich benachteiligend"

sein sollten⁴. Diese Vorstellungen entsprachen den Grundzügen der amerikanischen Anti-Trust-Gesetzgebung.

¹ Neue Anbieter wurden auf einer Fluglinie meist nicht zugelassen, wenn dies nach Ansicht des CAB eine beträchtliche Ablenkung von Verkehrsaufkommen von den Unternehmen befürchten ließ, die auf dieser Linie bereits tätig waren [O'Connor, 1978, S. 30].

² Streckenlizenzen wurden gemäß Sec. 401 (d) des Federal Aviation Act nur erteilt, "if it (das CAB) finds that ... such transportation is required by the public convenience and necessity".

³ Dabei wurden die vom CAB zugelassenen Fluggesellschaften - als "certificated route air carriers" bezeichnet - in "domestic trunk-line carriers", "local-service carriers", "international and territorial carriers", "all-cargo carriers", "Alaskan air carriers", "Hawaiian air carriers" und "helicopter air carriers" eingeteilt. Daneben gab es "supplemental air carriers", "intra-state carriers", "commuter carriers", "indirect air carriers" (Luftfrachtspediteure); diese Gruppen unterstanden nur teilweise einer Kontrolle durch das CAB. Vgl. hierzu im einzelnen Taneja [1976, S. 21 ff.].

⁴ Nach Sec. 1002 (d) des Federal Aviation Act konnte das CAB gegen Tarife oder Tarifbestimmungen vorgehen, die seiner Ansicht nach "unjust or unreasonable, or unjustly discriminatory, or unduly preferential, or unduly prejudicial" waren.

Nach dem ersten Grundsatz strebte das CAB kostenorientierte Tarife an, die eine Normverzinsung des Kapitals für die Unternehmen einschlossen. Die Tarife setzten sich aus einer entfernungsunabhängigen und aus einer entfernungsabhängigen Komponente zusammen. Dabei wurden die "gerechten und angemessenen" Preise nach dem Prinzip "gleiche Distanz - gleicher Preis" gestaltet. Die Unternehmen waren somit nicht in der Lage, tatsächliche Kostendifferenzen, die es auch für gleich lange Strecken gibt, in ihren Tarifen zu berücksichtigen. Das CAB-Verfahren hat - einer Untersuchung des amerikanischen Senats zufolge [vgl. Airline Regulation by the CAB, 1975, S. 621] - Preissenkungen überhaupt verhindert; die Unternehmen konnten ihre Preise nämlich nicht nur für einzelne, sondern mußten sie für alle Strecken senken, was bewirkt habe, daß die Preispolitik überaus vorsichtig gewesen sei. Hinzu sei gekommen, daß die Fluggesellschaften - wegen der oligopolistischen Struktur der Luftverkehrsindustrie - gleichgerichtetes Verhalten der Konkurrenz befürchtet hatten, was sie wiederum auf allen Strecken betroffen hätte.

Da der Preiswettbewerb durch das CAB blockiert wurde, konzentrierten sich die Unternehmen auf Konkurrenz mit der Häufigkeit der angebotenen Flugverbindungen sowie mit Umfang und Qualität ihrer Nebenleistungen¹ (z. B. Mahlzeiten während des Fluges); dadurch sind die Kosten des Flugbetriebs unnötig erhöht worden. Überdies habe es an einem Anreiz zu Kostensenkungen im Flugbetrieb gefehlt, da die Unternehmen ihre Preise gewöhnlich mit Erlaubnis des CAB anheben durften, wenn sie Kostensteigerungen nachweisen konnten [Air Transportation Regulatory Reform, S. 16].

Der zweite Grundsatz des CAB verhinderte, daß die Fluggesellschaften auf jeweils bestimmten Strecken gewinnmaximierende Preisdifferenzierung entsprechend den unterschiedlichen Nachfrageelastizitäten bei verschiedenen Fluggastgruppen betreiben konnten. Davon hätten aber alle Fluggäste, indirekt auch solche aus höheren Tarifkategorien, profitieren können: Die im Linienverkehr ohnehin vorhandenen Kapazitäten hätten besser ausgelastet werden können, und es hätte sich ein zusätzlicher Beitrag zur Deckung der fixen Kosten erzielen lassen, der wiederum Spielraum für Preissenkungen geschaffen oder sonst fälligen Preiserhöhungen entgegengewirkt hätte.

Nach dem "Airline Deregulation Act" werden die Funktionen des CAB im inner-amerikanischen Verkehr vorerst noch beibehalten, jedoch mit wesentlichen Änderungen gegenüber dem früheren Regulierungssystem²:

- Das CAB wird bei der Ausübung seiner Kontrollfunktionen wesentlich stärker als im "Federal Aviation Act" von 1958 an die Förderung des Wettbewerbs,

¹ Das Verhalten der Luftverkehrsunternehmen unter den Bedingungen regulierter Märkte wird ausführlich diskutiert bei Douglas, Miller [1974].

² Die im folgenden genannten §§ sind "Sections" des Airline Deregulation Act. - Für den Bereich des Luftfrachtverkehrs waren wesentliche Teile der Reform bereits ein Jahr zuvor, durch ein Gesetz vom 9. November 1977 [Public Law 95-163], vorweggenommen worden.

der Effizienz, der Innovation und niedriger Preise gebunden (§ 3).

- Neue Vorschriften sollen das administrative Verfahren vor allem bei der Genehmigung neuer Liniendienste beschleunigen (§ 7).
- Die Voraussetzungen für die Aufnahme eines Linienverkehrs, aber auch für die Einstellung unrentabel gewordener Dienste wurden gelockert (§§ 12, 14, 19).
- Die Zulassung neuer Fluggesellschaften wurde erleichtert (§ 21).
- Nicht oder nicht mit einer bestimmten Mindestfrequenz ausgenutzte Verkehrsrechte sollen unter gewissen Voraussetzungen an den jeweils ersten Bewerber vergeben werden, falls der bisherige Lizenzinhaber nicht erklärt, den Dienst innerhalb von weiteren 30 Tagen aufnehmen zu wollen (§ 10).

Das Recht des CAB, die von einer Fluggesellschaft vorgeschlagenen Tarife als "ungerecht oder unangemessen" abzulehnen, wurde auf jene Fälle begrenzt, in denen Tarife

- auf weniger als 50 vH eines Referenzpreisniveaus für vergleichbare Leistungen gesenkt werden sollen (oder trotz Überschreitens der 50-vH-Grenze "räuberisch" [predatory] sein würden) oder
- auf mehr als 105 vH des Referenzpreisniveaus erhöht werden sollen (oder von einem Anbieter mit mehr als 70 vH Marktanteil vorgeschlagen werden).

Dabei wurde das Referenzpreisniveau definiert als das tatsächliche Tarifniveau für einen nach Strecke und Klasse genau bestimmten Dienst am Stichtag 1. Juli 1977 (bei später eröffneten Diensten am Tage der Betriebseröffnung); das Referenzpreisniveau wird vom CAB mindestens halbjährlich um die inzwischen eingetretene Änderung der Betriebskosten je angebotene Sitzplatzmeile korrigiert (§ 37) ¹.

Das neue Gesetz erleichtert es den Fluggesellschaften, den Verkehr auf unrentablen Strecken einzustellen. Dies könnte den Anschluß kleinerer Orte und dünn besiedelter Landesteile an das Luftverkehrsnetz gefährden. Das CAB soll deshalb ein als "essential air transportation" bezeichnetes Mindestangebot an Luftverkehrsleistungen für jeden Ort festlegen, der bei Inkrafttreten des "Airline Deregulation Act" an das Luftverkehrsnetz angeschlossen war. Für den Betrieb unrentabler Strecken, die als "essential" angesehen werden, sollen direkte Subventionen aus öffentlichen Mitteln gezahlt werden (§ 33). Diese Bestimmungen treten jedoch nach Ablauf von zehn Jahren außer Kraft.

¹ Dies gilt für den Personenverkehr; der Einfluß des CAB auf die Höhe der Luftfrachtraten war bereits durch § 18 des Public Law 95-163 nahezu beseitigt worden.

Die administrative Unterscheidung von Linien- und Charterverkehr wird durch den "Airline Deregulation Act" weiter abgebaut, bleibt aber grundsätzlich erhalten. Der Charterverkehr¹ darf nicht stärker reglementiert werden, als es das öffentliche Interesse erfordert (§ 20). Die Chartergesellschaften dürfen ihre Flugscheine dem Publikum allerdings auch weiterhin nicht direkt anbieten oder verkaufen.

Auch für den internationalen Luftverkehr mit den Vereinigten Staaten strebt die amerikanische Regierung neue Wettbewerbsregeln und geringere behördliche Einflußmöglichkeiten an. Hierzu waren Verhandlungen über den Abschluß neuer bzw. die Änderung bestehender Luftverkehrsabkommen notwendig. Diese müssen infolge der bilateralen Ordnung des Weltluftverkehrs mit jedem Partnerstaat getrennt geführt werden. Die Vereinigten Staaten stießen dabei zunächst vielfach auf Widerstand; später gelang es ihnen aber, in neugefaßten Verträgen die Möglichkeiten zu beschneiden, Preis- und Angebotsgestaltung im Linienluftverkehr staatlich zu beeinflussen.

Die Vereinigten Staaten zielten in diesen Verhandlungen vor allem darauf ab,

- den Preiswettbewerb anzuregen und die Preisgestaltung weitgehend von Eingriffsmöglichkeiten für die Regierungen zu befreien,
- Bedienungsfrequenzen und Kapazitäten im Linienverkehr nicht administrativ zu beschränken,
- Verkehrsrechte auf internationalen Flugstrecken nach Möglichkeit an mehr als nur jeweils eine amerikanische und eine ausländische Fluggesellschaft zu vergeben,
- die Voraussetzungen, unter denen Charterflüge gebucht werden können, weiter zu liberalisieren.

Die im Jahr 1978 mit Ländern wie Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Israel, den Niederlanden und Polen abgeschlossenen Luftverkehrsabkommen berücksichtigen diese Ziele, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß². Normen, nach denen Regierungsstellen - etwa nach dem Muster des Bermuda-II-Abkommens - Frequenzen und Kapazitäten einer einmal konzessionierten Fluglinie beschränken könnten, sind in keinem der Abkommen enthalten. Das Recht,

¹ Die in den Vereinigten Staaten bisher gebräuchlichen Begriffe "supplemental air carrier" bzw. "supplemental air transportation" wurden auch amtlich durch "charter air carrier" und "charter air transportation" ersetzt (§ 20).

² Formell wurden allerdings zunächst lediglich Protokolle (vgl. Gesetze und Internationale Übereinkommen) unterzeichnet. Bis zur Einarbeitung der darin getroffenen Vereinbarungen in die entsprechenden Luftverkehrsabkommen und Ratifizierung der neugefaßten Abkommen verfahren aber die Luftfahrtbehörden der beteiligten Länder bereits nach den Protokoll-Vereinbarungen.

eine bestimmte internationale Flugstrecke überhaupt zu bedienen, muß nach wie vor von beiden beteiligten Regierungen erteilt werden. Amerikanische Vorschläge, die auch diesen traditionellen Grundsatz der internationalen Luftverkehrspolitik für die beteiligten Staaten aufgehoben hätten, konnten nicht durchgesetzt werden¹. Mit mehreren der erwähnten Länder, vor allem auch mit der Bundesrepublik Deutschland, wurde aber das Prinzip der Mehrfachzulassung vereinbart; danach dürfen auf den einzelnen internationalen Flugstrecken mehr Anbieter als nur jeweils eine Fluggesellschaft aus jedem der beteiligten Länder zugelassen werden. Auf diese Weise sollte der Wettbewerb auch auf internationalen Strecken verschärft werden.

Ferner vereinbarten die Vereinigten Staaten mit verschiedenen Partnerländern zwei neue Regeln für die Tarife im internationalen Linienverkehr:

- Die Abkommen mit Polen, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland sehen vor, daß die Tarife einer Fluglinie jeweils nur der Genehmigung der Regierung des Abgangslandes, aber nicht auch der Zustimmung der Behörden des Ziellandes dieser Strecke bedürfen (sog. "Ursprungsland-Regel").
- Die Abkommen mit Belgien und Israel enthalten die von den Vereinigten Staaten generell angestrebte Klausel, daß die Tarife im Linienverkehr völlig frei festgesetzt und wirksam werden, es sei denn, beide Regierungen erheben Widerspruch gegen einen Tarif.

Bisher mußten dagegen alle Tarife stets von den Regierungen der beiden beteiligten Staaten genehmigt werden, bevor sie in Kraft treten konnten.

Für den Charterverkehr ist in allen bilateralen Abkommen die "Ursprungsland-Regel" vorgesehen: Charterflüge von und nach den Vereinigten Staaten sind immer dann zu genehmigen, wenn sie den Zulassungskriterien des Abfluglandes für solche Flüge genügen. Im Gegensatz zu den bisherigen Gepflogenheiten sind weitergehende Anforderungen des Ziellandes, z. B. eine engere Abgrenzung der Personenkreise, die Zugang zu Charterflügen haben, nunmehr unerheblich. Damit wurde gesichert, daß die im amerikanischen Binnenverkehr geltenden, durch CAB-Anordnungen und den "Airline Deregulation Act" im Jahre 1978 weiter gelockerten Bestimmungen über den - allerdings dort

¹ Unter dem Stichwort "offener Himmel" hatten die Vereinigten Staaten der Bundesrepublik Deutschland im September 1978 zunächst vorgeschlagen, sämtliche Flughäfen beider Länder für beliebig viele Fluggesellschaften aus beiden Ländern freizugeben, so daß insbesondere jede interessierte amerikanische Fluggesellschaft einen oder mehrere Liniendienste nach der Bundesrepublik Deutschland hätte eröffnen können. Die vorgeschlagenen Tarife hätten nach dem amerikanischen Vorschlag nur von beiden Regierungen gemeinsam abgelehnt werden können, wie es im Abkommen mit Israel bereits vereinbart worden war. Vgl. Süddeutsche Zeitung, München, vom 13. September 1978; Handelsblatt, Düsseldorf, vom 19. September 1978.

relativ unbedeutenden - Charterverkehr ("public charter") auch auf internationale Flüge angewendet werden, soweit diese von den Vereinigten Staaten ausgehen.

Weitere Erleichterungen werden vor allem beim Marktzugang und bei der Preisbildung für Linienflüge angestrebt. Sie sollen den internationalen Luftverkehr dort stärker liberalisieren, wo die amerikanischen Vorstellungen bisher noch nicht voll durchgesetzt werden konnten. Diese Absicht wird auch in dem "International Air Transportation Competition Act of 1979" (vom 15. Februar 1980) deutlich, der die internationale Luftverkehrspolitik der Vereinigten Staaten in ähnlicher Weise auf das Ziel einer Intensivierung des Wettbewerbs orientiert, wie es mit dem "Airline Deregulation Act" für den amerikanischen Binnenverkehr geschehen ist.

IV. Die Auswirkungen der Reform in den Vereinigten Staaten

Die Wende in der amerikanischen Luftverkehrspolitik hat bisher vor allem folgende Auswirkungen gehabt:

- Der erleichterte Marktzugang und die ebenfalls erleichterte Aufgabe einzelner Märkte haben Umfang und Struktur des Luftverkehrsnetzes verändert; dabei zeichnet sich eine stärkere Spezialisierung der Unternehmen auf Langstreckenflüge einerseits und Zubringer- und Kurzstreckenflüge andererseits ab.
- Die partielle Freigabe der Preisbildung hat die Tarife im Passage- und Luftfrachtsektor teilweise ermäßigt.
- Die angebotenen Leistungen und die Beförderungsbedingungen wurden stärker differenziert.
- Die Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen und die Betriebsergebnisse der Fluggesellschaften wurden zumindest vorübergehend günstig beeinflusst.

1. Änderungen in Umfang und Struktur des Liniennetzes

Die luftverkehrspolitische Reform hat im amerikanischen Binnenverkehr sowie - im Geltungsbereich der neuen Luftverkehrsabkommen - auf internationalen Strecken die Möglichkeiten erheblich erweitert, neue Fluglinien zu eröffnen, aber auch bestehende Linien einzustellen. Die größere Freizügigkeit wurde von den amerikanischen Fluggesellschaften dazu genutzt, ihre Streckennetze zum

Teil beträchtlich umzugestalten. Dazu wurden

- die Streckennetze um Verbindungen erweitert, die entweder bisher noch nicht (direkt) bedient wurden oder wegen eines hohen Verkehrsaufkommens trotz bereits vorhandener Konkurrenzanbieter erfolversprechend erschienen,
- zahlreiche, vor allem kürzere Fluglinien, deren Bedienung den Luftverkehrsunternehmen nicht mehr rentabel genug erschien, eingestellt.

Die Einrichtung neuer Liniendienste¹ bietet den Fluggästen und den Versendern von Luftfracht oft den Vorteil einer größeren Auswahl unter verschiedenen Flugverbindungen, z. B. im Hinblick auf den Abflugtermin. Unabhängig von der Zahl der täglichen oder wöchentlichen Flüge hat das Auftreten neuer Anbieter auf zahlreichen Linienmärkten die Voraussetzungen für einen wirksamen Preiswettbewerb verbessert. Auch die erstmalige Aufnahme von Liniendiensten auf Strecken, die bisher (z. B. wegen fehlender Konzession) nicht direkt befliegen wurden, wirkt in diese Richtung, da derartige Angebote im Wettbewerb zu vorhandenen Umsteigeverbindungen stehen. Zudem verbessern sie die Qualität der Verkehrsbedienung, weil das Umsteigen entfällt und die Reise bequemer und schneller wird. Im Luftfrachtverkehr können durch neue Direktverbindungen Umladekosten eingespart werden.

Die "deregulation" ermöglicht es ferner, bisher nicht ausnutzbare Kapazitätsüberhänge, die sich z. B. aus periodischen Nachfrageschwankungen auf einzelnen Routen ergaben, durch den Einsatz der Flugzeuge auf anderen Strecken abzubauen. Da die jahreszeitliche Entwicklung der Nachfrage auf den Luftverkehrsmärkten der Vereinigten Staaten z. T. unterschiedlich verläuft, können auf diese Weise zusätzliche Verkehrsleistungen mit den vorhandenen Flugzeugen erbracht werden. So wurde im Winter 1979/1980 das Angebot von Flugverbindungen aus den Staaten des amerikanischen Nordostens und Mittelwestens nach Florida u. a. durch Gesellschaften ausgeweitet, die zuvor keine Konzessionen für

¹ Anfang 1979 nahmen beispielsweise allein die American Airlines den Verkehr auf 21 neuen Verbindungen [American Airlines, Inc., Annual Report, 1978, S. 19]. - Die aus einem Zusammenschluß zweier regional tätiger Unternehmen (North Central Airlines und Southern Airways) entstandenen Republic Airlines streben an, nicht länger nur Zubringerdienste zu den Flügen anderer Unternehmen zu betreiben, sondern den Anteil des lukrativeren Langstreckenverkehrs an ihrem eigenen Flugbetrieb zu steigern. Dazu wurden zunächst fünf sogenannte "Brückenrouten" eingerichtet, mit denen die von den beiden Vorgängerunternehmen übernommenen Netzteile miteinander verbunden werden sollen, und zwar von Atlanta nach Chicago, Minneapolis, New York, Detroit und Washington. Vgl. The Wall Street Journal vom 10. April 1981.

diese Strecken besaßen¹. Sie versuchten, auf diese Weise die saisonal geringere Nachfrage auf ihren anderen Strecken auszugleichen, um ihre Kapazitäten besser auszulasten (vgl. The New York Times, New York, vom 6. Februar 1980).

Vor allem die größeren amerikanischen Fluggesellschaften ("trunk carriers") stellten aber auch den Verkehr auf zahlreichen nationalen und internationalen Verbindungen ein, die bislang Teil ihrer Streckennetze gewesen waren, ihnen jedoch nicht mehr rentabel genug erschienen. Derartige Maßnahmen sind nach dem "Airline Deregulation Act" zwar teilweise noch dem CAB sowie den betroffenen Staaten und Gemeinden anzuzeigen, können aber von den Behörden nicht mehr verhindert werden. Die eingestellten Fluglinien wurden vielfach bereits nach relativ kurzer Zeit von anderen Anbietern wieder eröffnet. Häufig wurden sie von regional tätigen Gesellschaften übernommen, die diese Verbindungen mit kleineren, dafür aber besser ausgelasteten Flugzeugen zu niedrigeren Kosten je beförderten Passagier bedienen². Teilweise wurde nach solchem Wechsel der Anschluß der betroffenen Plätze an das Luftverkehrsnetz sogar als besser bezeichnet³.

Für Orte, die ihren Anschluß an das Luftverkehrsnetz möglicherweise ganz verlieren, wird diese Folge der neuen Politik vorerst durch die zeitlich begrenzte Vorschrift des "Airline Deregulation Act" gemildert, nach der durch Subventionen eine "essential air transportation" gesichert werden soll. Die entscheidende Frage, wieviel Luftverkehr im Einzelfall "essential" ist, wird mit diesem Gesetz allerdings nicht beantwortet. Es heißt lediglich, den Umfang dieses Verkehrs solle das CAB unter Berücksichtigung der Ansichten ("views") aller interessierten Gemeinden und der Behörden des jeweiligen Bundesstaates festlegen. Das vom CAB praktizierte Verfahren wurde bereits nach kurzer Zeit kritisiert. Darin offenbart sich ein Zielkonflikt zwischen möglichst niedrigen Subventionszahlungen einerseits, an denen die amerikanische Bundesregierung ein Interesse hat, und einem möglichst großen Verkehrsangebot andererseits, das von den lokalen Instanzen gefordert wird.

¹ Neue Fluglinien, mit denen Winter-Urlaubsreisende von den nordöstlichen Staaten nach Florida, Arizona und New Mexico befördert wurden, ermöglichten es z. B. der USAir (früher Allegheny Airlines) im Jahre 1980, erstmals in der 41jährigen Geschichte dieses Unternehmens für die drei ersten Monate des Jahres einen Gewinn auszuweisen. Vgl. U.S. News & World Report vom 21. Juli 1980.

² Auf den Verkehr mit kleineren bzw. mittelgroßen Städten spezialisiert sich z. B. die Piedmont Aviation. Dazu bestellte sie zu ihren 52 Flugzeugen 18 weitere Maschinen des Typs Boeing 737 mit einer Kapazität bis zu 112 Fluggästen. Die Gesellschaft ist besonders bestrebt, durch ihre Netzgestaltung das oft zeitraubende Umsteigen auf größeren Flughäfen wie Atlanta oder Washington überflüssig zu machen und auf diese Weise zusätzliche Passagiere zu gewinnen. Vgl. The Wall Street Journal vom 9. April 1981.

³ Allerdings kam es auch zu Klagen über mangelnde Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Betriebssicherheit der kleineren Unternehmen [Nammack, 1979]. - Vgl. auch Newsweek, New York, vom 5. November 1979.

Unnötig hohe Subventionen könnten sich nicht nur daraus ergeben, daß die betroffenen Gemeinden überzogene Anforderungen an Häufigkeit und Qualität der Flugleistungen im Rahmen des "essentiellen" Angebots stellen, sondern auch daraus, daß die Fluggesellschaften den Subventionsbedarf derartiger Linien überschätzen, um möglichst hohe Zahlungen zu erhalten. Bei der Bemessung der Subventionen stellt das CAB nunmehr - anders als früher - den Bedarf der Gemeinden, nicht die Anforderungen der Fluggesellschaften in den Vordergrund; so sollen bei gleichem Subventionsaufwand mehr Gemeinden gefördert werden [Feldman, 1979, S. 52].

Die Anforderungen der Gemeinden unterliegen zwar der Nachprüfung durch das CAB; da der erwähnte Zielkonflikt zwischen der amerikanischen Bundesregierung und den lokalen Instanzen aber grundsätzlich bestehen blieb, wurde auch bereits erwogen, daß sich die betroffenen Gemeinden (oder sogar einzelne, an einem Luftverkehrsangebot gerade an ihrem Betriebssitz besonders interessierte Unternehmen) an den Subventionen beteiligen sollen. Dies hätte in der Tat den Vorteil, daß die Kosten für den Betrieb von Neben- und Zubringerlinien von ihren Fluggästen zwar nicht allein, wohl aber zusammen mit potentiellen Benutzern, die an den angeflogenen Orten ihren Wohnsitz oder ihre Betriebsstätte haben, in voller Höhe oder doch zum größten Teil getragen würden. Somit würden nur Fluglinien subventioniert, die in den angeschlossenen Gemeinden auf ein ausreichendes, durch eine Zahlungsbereitschaft nachgewiesenes Interesse stoßen. Die Gesamtkosten des Luftverkehrssystems würden dadurch möglichst niedrig gehalten.

2. Entwicklung der Passagiertarife und Luftfrachtraten

Zugleich mit der Erleichterung des Zugangs zu den Luftverkehrsmärkten wurde auch der behördliche Einfluß auf Flugpreise und Luftfrachtraten verringert. Im amerikanischen Binnenverkehr hatte das CAB den Fluggesellschaften bereits seit 1977, also noch vor Verabschiedung des "Airline Deregulation Act", eine erheblich freiere Preisbildung ermöglicht, indem es die bestehenden Gesetze großzügiger handhabte. Der internationale Verkehr, z. B. auf den Nordatlantikstrecken, konnte zwar nicht einseitig liberalisiert werden; im Einvernehmen mit einzelnen Partnerstaaten wirkten die Vereinigten Staaten aber bereits vor dem Abschluß der neuen Luftverkehrsabkommen darauf hin, daß die Preisbildung auch im internationalen Luftverkehr stärker an den Marktbedingungen orientiert wurde.

Im Binnenverkehr der Vereinigten Staaten nutzten die Fluggesellschaften die neu gewonnenen Spielräume individueller Preisbildung, indem sie ihr Angebot differenzierten. Ergänzend zu den unverändert fortbestehenden Tarifen, die allgemein anwendbar sind ("Normaltarife"), wurden niedrigere Preise ("Sondertarife") eingeführt, mit deren Hilfe zusätzliche preiselastische Nachfrage gewonnen werden soll, um die angebotenen Kapazitäten auszulasten. Diese Tarife sind im Hinblick auf Vertragsbedingungen, Reisezeitpunkt und Beförderungsqualität auf die Bedürfnisse der spezifischen Nachfragergruppen ausgerichtet, die damit angesprochen

werden sollen¹.

Sondertarife werden von den einzelnen Fluggesellschaften je nach den Bedingungen, denen sie sich bei Produktion und Absatz ihrer Leistungen in ihrem Streckennetz gegenübersehen, unterschiedlich gehandhabt. Solche Tarife werden vor allem jenen Passagieren gewährt,

- die an verkehrsschwachen Tagen oder Tageszeiten (insbesondere außerhalb der Hauptreisesaison) fliegen,
- die bereit sind, ihren Flug auf kurzfristigen Abruf anzutreten,
- die mindestens einige Tage oder Wochen vor Reiseantritt buchen,
- die Hin- und Rückflug gleichzeitig buchen und eine Mindestaufenthaltsdauer am Zielort einhalten.

Mit den derart differenzierten Tarifen wird angestrebt, die Planungssicherheit für die Unternehmen zu erhöhen und den Auslastungsgrad der Flugzeuge zu steigern, sei es durch Gewinn zusätzlicher Nachfrage, auch durch Ablenkung aus anderen Flugstrecken oder Verkehrsarten (Charterflugzeug, Bus, privates Kraftfahrzeug), sei es durch zeitliche Umschichtung von Nachfrage². Durch die Gestaltung der Vertragsbedingungen soll aber gleichzeitig vermieden werden, daß bisher voll zahlende Passagiere zu nunmehr niedrigeren Tarifen fliegen. Aus der Orientierung an der preiselastischen Nachfrage ergibt sich auch, daß die meisten Sondertarife nur in der Coach-Klasse anwendbar sind. Um aber die Attraktivität der Ersten Klasse zu wahren und für besonders bequemes Reisen ein größeres Publikum zu erschließen, senkten die Fluggesellschaften die Tarife Erster Klasse von 150 vH auf 130 vH des Normaltarifs der Coach-Klasse (International Herald Tribune, Paris, vom 10. Mai 1978).

In den Jahren 1979 und 1980 kam es zu einem weiteren rapiden Anstieg der Treibstoffpreise (nach 1973/74). Dies schlug sich sowohl in einer Anhebung der Normalflugpreise als auch in einer Erhöhung der zuvor eingeführten Son-

¹ Zu den ersten derartigen Tarifen gehörten die "Super Saver"-Sondertarife, die seit Anfang 1977 im Verkehr zwischen Ost- und Westküste der Vereinigten Staaten etwa zu halben Normalpreisen angeboten wurden. Vgl. Newsweek vom 28. Februar 1977.

² Bereits einige Jahre zuvor befürwortete der spätere Vorsitzende des CAB in einer Untersuchung über die Grundlagen der behördlichen Regulierung eine Preisdifferenzierung, bei der diejenigen Käufergruppen weniger zu zahlen haben, deren Nachfrage preiselastisch ist und die (etwa im Rahmen sonst unausgenutzter Kapazitäten) zu niedrigen Grenzkosten bedient werden können. Abgelehnt wurde allerdings eine "Diskriminierung", bei der die Preise für Verkäufe an verschiedene Kundengruppen in unterschiedlichen Relationen zu den Grenzkosten festgesetzt werden [Kahn, 1970, S. 123, 133 und - im Blick auf den Luftverkehr - S. 149 f.]. - Zur Tarifpolitik der Fluggesellschaften vgl. Pan American World Airways, Inc., Annual Report [1977, S. 6].

dertarife nieder. Die größere Flexibilität, die ihnen in der Preispolitik eingeräumt worden war, erleichterte den Fluggesellschaften die Weiterwälzung der beträchtlichen Kostensteigerungen (vgl. Air Transport World, Stamford, Mai 1981, S. 31). Die eingeleitete Neustrukturierung der Flugpreise wurde aber weiter fortgesetzt. Teilweise wurden die Flugpreise sogar absolut gesenkt; sie fielen damit vorübergehend unter das Niveau vor Erhöhung der Treibstoffkosten. So trug beispielsweise auf der Strecke New York - Los Angeles das Auftreten mehrerer neuer Anbieter zu einem äußerst scharfen Preiswettbewerb bei: Im Sommer 1980 wurden die niedrigsten Tarife auf dieser Strecke von etwa 200 US-\$ (einfacher Flug) zeitweilig auf 99 US-\$ gesenkt, später allerdings wieder auf etwa 130 US-\$ angehoben (The New York Times vom 26. Juli 1980; Die Welt, Hamburg, vom 19./20. Juli 1980). Im Sommer 1981 wurden für einfache Flüge zwischen New York und San Francisco oder Los Angeles, die mindestens sieben Tage vor Reiseantritt gebucht wurden, 159 US-\$ (abends) bzw. 179 US-\$ (tagsüber) verlangt (The Wall Street Journal vom 7. Juli 1981). Auch auf anderen Strecken kam es vor allem dann zu scharfem Preiswettbewerb, wenn neue Anbieter erstmals Marktanteile gewinnen und die etablierten Unternehmen ihre traditionellen Anteile verteidigen wollten [Delta Air Lines, Inc., 1980 Annual Report, S. 8].

Bestimmte neu eröffnete Dienste, die nach Erleichterung des Marktzugangs aufgenommen werden konnten, sind ganz auf Touristen und sonstige Privatreisende zugeschnitten. Für diese Dienste gibt es nur eine oder wenige niedrige Preisstufen. Dadurch können Vertriebs- und Abrechnungskosten gespart werden; oft werden außer dem Flug nur geringe oder keine Nebenleistungen (z. B. Verpflegung) geboten und auf diese Weise die Kosten weiter gesenkt. Damit wird der neuen Politik des CAB entsprochen: Nach einer Absichtserklärung des seinerzeitigen CAB-Vorsitzenden Kahn sollten neue Verkehrsverbindungen vorzugsweise dann genehmigt werden, wenn dafür niedrige Preise und eine kostensparende Betriebsweise vorgeschlagen würden [Kahn, 1978, S. 460]. Die World Airways, die früher nur im Charterverkehr tätig waren, berechneten für einfache Flüge ohne Nebenleistungen zwischen der amerikanischen Ostküste und Kalifornien 1980 vorübergehend nur 88 US-\$, später 109,99 US-\$; diese Preise waren allerdings nach Angaben des Unternehmens nicht kostendeckend und dienten vor allem dem Ziel, erstmals einen Marktanteil im Linienverkehr zu gewinnen (The New York Times vom 26. Juli 1980).

Bei Fluglinien dieser Art ist eine besonders hohe Kapazitätsauslastung erforderlich, wenn ihr Betrieb für die Anbieter lohnend sein soll. Reservekapazitäten, die nur zeitweilig bei starkem Verkehrsaufkommen ausgenutzt werden, können nicht vorgehalten werden. In der Hauptreisezeit hat daher ein einzelner Reisender häufig nur eine begrenzte Chance, einen Platz im Flugzeug zu einem von ihm bestimmten Termin zu erhalten¹. Diejenigen Fluggäste, die um des niedri-

¹ Deshalb können derartige Dienste nur mit Einschränkungen als Linienverkehr bezeichnet werden, obwohl die Flüge in regelmäßigen Abständen stattfinden; man könnte von einem "Linienverkehr mit vermindertem Qualitätsstandard" sprechen.

gen Reisepreises willen die Unsicherheit über den Reisettermin in Kauf nehmen wollen, erhalten mit solchen Diensten zusätzliche, auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Angebote.

Die tariflichen Neuerungen konzentrierten sich zwar auf den Personenverkehr. Jedoch wurden auch im Luftfrachtverkehr bei allgemein steigendem Rateniveau die Tarife dort gezielt gesenkt, wo die Fluggesellschaften zusätzliches Transportaufkommen auf Kosten anderer Verkehrsträger, vor allem des Straßengüterverkehrs, zu gewinnen suchten oder wo auf den viel von Passagieren beflogenen Strecken in den Laderäumen der Großraumflugzeuge auch viel Kapazität zur Beförderung von Gütern verfügbar war, deren Auslastung zur Deckung der fixen Kosten beitragen konnte¹. Der dadurch verschärfte Wettbewerb der Fluggesellschaften um die Ladung führte beispielsweise auf den Strecken zwischen der Ost- und Westküste der Vereinigten Staaten zeitweise zu beträchtlichen Ratensenkungen (Wirtschafts-Correspondent, Hamburg, vom 25. August 1980). Auch in diesem Betriebszweig hat die luftverkehrspolitische Reform somit eine verfeinerte Berücksichtigung der individuellen Angebots- und Nachfragebedingungen auf den einzelnen Märkten ermöglicht.

Im internationalen Personenverkehr von und nach den Vereinigten Staaten, insbesondere auf den Nordatlantikstrecken, wurde das Angebot ähnlich differenziert wie im amerikanischen Binnenverkehr. Bereits in den frühen siebziger Jahren hatten die im Nordatlantikverkehr tätigen Fluggesellschaften zunehmend Preise und Angebot differenziert, um auch Fluggäste zu gewinnen, deren Nachfrage relativ preiselastisch ist. Damit sollten die nach Einführung der Großraumflugzeuge stark gestiegenen Kapazitäten ausgelastet werden [Böhme, 1971, S. 196 ff.]. Diese Tendenz wurde erheblich verstärkt, als im September 1977 auf der Strecke London - New York ein Niedrigpreisverkehr durch die britische Fluggesellschaft Laker Airways eingerichtet wurde, die nicht Mitglied der IATA ist. Die IATA-Gesellschaften boten daraufhin zusätzlich zu dem bestehenden Tariffächer weitere Sondertarife an [Sichelschmidt, 1977, S. 188 f.]. Diese wurden in den folgenden Jahren auch auf andere Verbindungen über den Nordatlantik ausgedehnt und von den einzelnen Unternehmen zunehmend individueller gestaltet. Damit wurden im wesentlichen die gleichen Ziele verfolgt wie im amerikanischen Binnenverkehr: Es sollte zusätzliches Verkehrsaufkommen gewonnen, eine Abwanderung von Passagieren aus höheren Tarifkategorien zu den

¹ Im Juni 1978 senkten die United Airlines ihre Raten für Containersendungen um 10 bis 30 vH, um nach einer Preiserhöhung im Straßengüterverkehr verstärkt Ladung von diesem Verkehrsträger abzuziehen (Deutsche Verkehrs-Zeitung, Hamburg, vom 22. April 1978). - Mit der gleichen Zielrichtung führten die Trans World Airlines für den Verkehr innerhalb der Vereinigten Staaten Kontraktraten ein, die bis zu 65 vH unter dem Normaltarif und damit auf der Höhe vergleichbarer Beförderungspreise im Straßenverkehr liegen sollten. Bedingung für die Anwendung dieser Raten war u. a. die vertragliche Verpflichtung des Versenders, mindestens 500 lb und höchstens 3000 lb je Woche aufzuliefern (Deutsche Verkehrs-Zeitung vom 25. Juli 1978).

neugeschaffenen niedrigen Tarifen aber nach Möglichkeit verhindert werden. Darüber hinaus spielte die Absicht eine Rolle,

- Fluggäste für Linienflüge auch auf Kosten des Charterverkehrs zu gewinnen, der im internationalen Verkehr bedeutender ist als im amerikanischen Binnenverkehr,
- den Wettbewerb der Niedrigpreisangebote abzuwehren, die nach ihrer Einführung zwischen London und New York u. a. auf die Strecken von und nach Brüssel bzw. Los Angeles ausgedehnt wurden.

Gleichzeitig mit der Ausweitung des Tariffächers wurde vielfach auch die Qualität der den einzelnen Nachfragergruppen angebotenen Leistungen verändert. So vergrößerten verschiedene Fluggesellschaften die Beförderungskapazität ihrer Flugzeuge. Dazu richteten sie mehr Sitzplätze ein; infolgedessen hat der einzelne Fluggast weniger Raum zur Verfügung. Dies führt dazu, daß die bisherige Economy-Klasse entsprechend der Nachfragestruktur in eine Klasse zu höheren Preisen vorwiegend für Geschäftsreisende und eine Klasse zu niedrigeren Preisen vorwiegend für Touristen und andere Privatreisende aufgespalten wird.

3. Entwicklung von Absatz und Ertragslage der Fluggesellschaften

Die Lockerung der administrativen Regulierung der Luftverkehrsmärkte hat den Absatz und die Ertragslage der amerikanischen Fluggesellschaften deutlich beeinflusst. Dabei waren Linien- und Charterverkehr unterschiedlich betroffen; ferner kam es zu Umschichtungen des Verkehrsaufkommens zwischen den Anbietern im Linienverkehr.

Die Wirkungen der luftverkehrspolitischen Reform seit 1977 auf das Transportaufkommen der amerikanischen Fluggesellschaften im nationalen und internationalen Verkehr lassen sich erkennen, wenn die Entwicklung der einzelnen Betriebszweige in den Jahren 1978 bis 1980 vor dem Hintergrund des längerfristigen Wachstums der Branche während der siebziger Jahre untersucht wird (Tabelle 1). Im vergangenen Jahrzehnt hat der Personenverkehr um etwa drei Viertel, der Luftfrachtverkehr um gut die Hälfte zugenommen. Dabei expandierte ausschließlich der Linienverkehr. Der Charterverkehr war rückläufig; dies ist allerdings zu einem großen Teil auf die Abnahme des militärischen Charterverkehrs nach Beendigung des Vietnam-Krieges Anfang der siebziger Jahre zurückzuführen.

Im Linienverkehr wurden 1970 gut 210 Mrd. Personenkilometer und gut 5 Mrd. Luftfracht-Tonnenkilometer, 1980 dagegen rund 410 Mrd. Personenkilometer und mehr als 8 Mrd. Luftfracht-Tonnenkilometer geleistet. Somit nahm der Personenverkehr trendmäßig um etwa 7 vH, der Luftfrachtverkehr um gut 5 vH jährlich zu. Der ohnehin weit überwiegende Anteil des Linienverkehrs am Ge-

Tabelle 1 - Der Luftverkehr der Vereinigten Staaten 1970-1980

Jahr	Linien- verkehr	Charterverkehr				Gesamt- verkehr
		Linien-ges.		Charter-ges.		
		zivil	milit.	zivil	milit.	
Personenverkehr						
Mrd. Personenkilometer						
1970	212,0	26,4		9,7	6,8	254,9
1971	218,3	22,0		12,5	4,5	257,3
1972	245,3	18,7		12,5	3,5	280,0
1973	260,6	19,9		16,4	2,6	299,5
1974	262,2	17,9		14,5	3,0	297,6
1975	262,0	16,9		11,1	3,0	293,0
1976	288,0	17,8	2,9	10,7	2,5	321,9
1977	310,9	18,0	2,7	13,4	2,6	347,6
1978	365,0	13,9	2,5	13,4	2,7	397,5
1979	421,6 ^a	10,3	2,0	10,5	3,3	448,3
1980	409,1	.	.	.	.	.
Luftfrachtverkehr						
Mrd. Tonnenkilometer						
1970	5,13	0,51		0,11	0,46	6,21
1971	5,54	1,23		0,16	0,57	7,50
1972	6,29	1,31		0,13	0,54	8,27
1973	7,06	0,65		0,14	0,45	8,30
1974	7,26	0,53		0,15	0,39	8,33
1975	7,00	0,43		0,17	0,36	7,96
1976	7,44	0,36	0,09	0,23	0,33	8,45
1977	7,92	0,45	0,12	0,20	0,28	8,97
1978	8,50	0,35	0,23	0,24	0,31	9,63
1979	8,71	0,36	0,21	0,27	0,22	9,77
1980	8,29 ^b	.	.	.	.	.

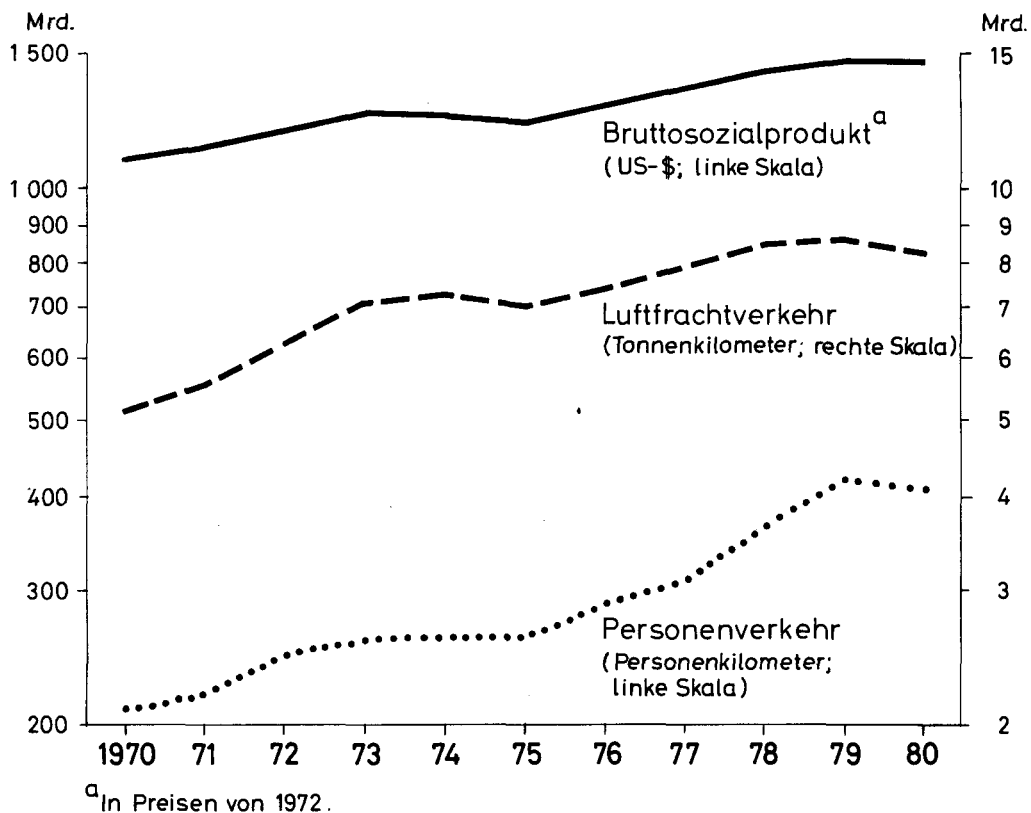
^a Zuzüglich Linienflüge von Chartergesellschaften (0,6 Mrd. Personenkilometer).
^b Ohne Expressgut (Expressgutverkehr 1979: 0,08 Mrd. tkm).

Quelle: CAB, Air Carrier Traffic Statistics [lfd. Jgg.]. - Air Transport Association of America, Air Transport 1981.

samtverkehr erhöhte sich bis 1979 im Personenverkehr auf 94 vH, im Luftfrachtverkehr auf 89 vH.

Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Personenverkehrs war in den Jahren 1975-1980 mit rund 9 vH gut doppelt so hoch wie in der ersten Hälfte der siebziger Jahre (1975 gegenüber 1970: 4,3 vH/Jahr). Dies ist maßgeblich auf die außerordentlich starke Zunahme der Personenbeförderung in den beiden ersten Jahren nach Beginn der Reform (1977) zurückzuführen: Die Zahl der verkauften Personenkilometer lag 1978 um gut 17 vH und 1979 nochmals um etwa 15 vH über dem jeweiligen Vorjahrsniveau. Ähnlich hoch waren die Zuwachsraten zuletzt Ende der sechziger Jahre gewesen. Damals hatte eine Datenänderung anderer Art, nämlich die Einführung der Großraumflugzeuge und die dadurch ermöglichte Senkung von Kosten und Preisen, zu noch stärkeren Absatzsteigerungen - bei niedrigeren Ausgangswerten - wesentlich beigetragen.

Schaubild 1 - Bruttosozialprodukt und Linienluftverkehr der Vereinigten Staaten



Quelle: Tabelle 1. - Die Weltwirtschaft (Tübingen 1981, H. 1, S. 4*).

Der Anstieg der Verkehrsleistungen in den Jahren 1978 und 1979 ist zwar auch auf die gesamtwirtschaftliche Expansion in diesem Zeitraum zurückzuführen: Das reale Bruttosozialprodukt der Vereinigten Staaten nahm um knapp 5 vH bzw. gut 3 vH gegenüber dem jeweiligen Vorjahr zu. Die im Linienluftverkehr erzielten Zuwachsraten waren 1978 und 1979 aber erheblich höher als in anderen Jahren, in denen das Bruttosozialprodukt sogar noch stärker als 1978/79 zugenommen hatte (Schaubild 1). Die beträchtlich über den langfristigen Trend der siebziger Jahre hinausgehende Steigerung im Personenverkehr scheint somit nicht allein konjunkturbedingt zu sein. Es spricht vieles dafür, daß sie wesentlich durch das geänderte Anbieterverhalten, vor allem die Einführung niedrigerer Tarife, zu erklären ist. Der durchschnittliche Flugpreis (je Passagiermeile) war 1978 erstmals wieder rückläufig, nachdem er seit Ende der sechziger Jahre stets angestiegen war¹. Bereits 1979 mußten die Fluggäste allerdings infolge der höheren Treibstoffpreise wieder beträchtlich mehr zahlen als 1978. Real, d.h. gemessen am Index der Verbraucherpreise, war der durchschnittliche Flugpreis zwar bereits seit 1974 zurückgegangen; im Zeitraum von 1977 bis 1979 nahm er aber deutlich stärker als in gleich langen früheren Zeiträumen ab (Tabelle 2).

Im Jahre 1980 ist die Personenbeförderung um etwa 3 vH gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Diese Abnahme dürfte ebenfalls nur zu einem Teil auf die wirtschaftliche Rezession in den Vereinigten Staaten zurückzuführen sein, vor allem aber darauf, daß die meisten Flugpreise infolge der gestiegenen Treibstoffkosten beträchtlich erhöht wurden; der durchschnittliche Flugpreis nahm 1980 nicht nur nominal, sondern erstmals seit 1974 auch real wieder kräftig zu.

Der Luftfracht-Linienverkehr expandierte in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre (1980 gegenüber 1975) jahresdurchschnittlich nur um gut 3 vH und damit erheblich schwächer als in dem vorangegangenen Fünfjahreszeitraum (1970-1975: gut 6 vH/Jahr). Zwar nahm die Luftfrachtbeförderung im Jahre 1978, als eine gute Konjunkturlage und die Auswirkungen der Reform zusammentrafen, um 7 vH gegenüber dem Vorjahr zu; bereits im folgenden Jahr expandierte sie aber nur noch um 2,5 vH. Diese Abnahme der Zuwachsrate wird jedoch z. T. auf Sonderfaktoren zurückgeführt, und zwar auf einen längeren Streik bei einer bedeutenden Fluggesellschaft sowie auf die durch einen Unfall veranlaßte zeitweilige Stilllegung der Flugzeuge des Typs DC-10 (vgl. Air Transport World,

¹ In dem durchschnittlichen Flugpreisniveau spiegeln sich allerdings neben den relativen und z. T. absoluten Preissenkungen auch der zunehmende Verkehr auf langen Flugstrecken (mit niedrigeren Preisen je Passagiermeile) und die stärkere Zunahme des Verkehrs in der Coach-Klasse gegenüber der Ersten Klasse wider. Doch dürften diese Effekte das Bild kaum verfälschen, da sich z. B. im Zeitraum 1975-1978 der Anteil der Reisen über etwa 1 600 km (1 000 Meilen) an den geflogenen Passagierkilometern nur von 62,9 vH auf 64,1 vH und der Anteil der Coach-Klasse (einschl. Economy-Klasse) an den Passagierkilometern von 82,1 vH auf 83,8 vH erhöhte (jeweils Linienverkehr innerhalb der Vereinigten Staaten). Vgl. CAB, Supplement to the Handbook of Airline Statistics [1975/76; 1977/78].

Tabelle 2 - Durchschnittlicher Flugpreis im Binnenverkehr^a der Vereinigten Staaten 1970-1979

Jahr	Durchschnittlicher Flugpreis	
	nominal	real ^b
	US-Cents je Meile	
1970	6,40	5,50
1971	6,84	5,64
1972	6,92	5,52
1973	7,25	5,45
1974	8,21	5,56
1975	8,36	5,19
1976	8,83	5,18
1977	9,31	5,15
1978	9,18	4,71
1979	9,67	4,46
^a Nur Linienverkehr der "Certificated Route Air Carriers"; einschließlich Übergepäckgebühren und 8 vH Steuer. - ^b Deflationiert mit dem Verbraucherpreisindex (1967 = 100).		

Quelle: CAB, Handbook of Airline Statistics [1973 Ed.] bzw. Supplement to the Handbook of Airline Statistics [1975, 1977, 1979]. - Eigene Berechnungen nach: CAB, Air Carrier Traffic Statistics [Vol. 25, 1979, No. 12]; Air Carrier Financial Statistics [Vol. 27, 1979, No. 4]. - U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business [lfd. Jgg.].

Februar 1980, S. 16). Die Abnahme des Luftfrachtgeschäfts im Jahre 1980 dürfte im wesentlichen die gleichen Ursachen haben wie der Rückgang im Personenverkehr: eine geringere Nachfrage nach Lufttransportleistungen infolge der wirtschaftlichen Rezession und die relative Verteuerung dieses Verkehrsträgers infolge der Ratenerhöhungen, zu denen vor allem steigende Treibstoffpreise zwangen.

In beiden Betriebszweigen haben sich die Marktanteile zwischen den einzelnen Anbietern von Luftverkehrsleistungen verschoben. Mit der Liberalisierung des Markt-

Tabelle 3 - Der Luftverkehr der Vereinigten Staaten nach ausgewählten Anbietergruppen 1977-1979

	1977	1978	1979	Veränderung gegenüber dem Vorjahr		
				1977	1978	1979
	Mill.			vH		
Liniengesellschaften^a						
Beförderte Personen	.	.	.	.	.	.
Personenkilometer	331 647	381 400	433 867	+ 7,4	+ 15,0	+ 13,8
(dar. internation. Verkehr)	(68 979)	(79 153)	(91 725)	+ 6,0	+ 14,7	+ 15,9
Fracht und Post (tkm)	10 182	10 797	11 067	+ 6,9	+ 6,0	+ 2,5
(dar. internation. Verkehr)	(4 420)	(4 416)	(4 633)	+ 5,9	- 0,1	+ 4,9
Gesamtleistung (tkm)	40 270	45 399	50 427	+ 7,3	+ 12,7	+ 11,1
(dar. internation. Verkehr)	(10 678)	(11 597)	(12 954)	+ 5,9	+ 8,6	+ 11,7
Sitzladefaktor (vH) ^b	55,9	61,5	63,0	+ 0,5	+ 5,6	+ 1,5
Nutzladefaktor (vH) ^b	49,6	54,2	54,9	+ 0,7	+ 4,6	+ 0,7
Darunter:						
<u>Trunk Carriers^a</u>						
Beförderte Personen	195	220	238	+ 7,0	+ 13,1	+ 8,1
Personenkilometer	304 367	348 116	384 967	+ 7,1	+ 14,4	+ 10,6
Fracht und Post (tkm)	7 410	7 500	7 566	+ 5,7	+ 1,2	+ 0,9
Gesamtleistung (tkm)	35 023	39 082	42 491	+ 6,8	+ 11,6	+ 8,7
Sitzladefaktor (vH) ^b	56,0	61,7	63,3	+ 0,4	+ 5,7	+ 1,6
Nutzladefaktor (vH) ^b	48,9	53,7	54,5	+ 0,6	+ 4,8	+ 0,8
<u>Local Service Carriers^a</u>						
Beförderte Personen	43	50	52	+ 10,5	+ 16,1	+ 5,5
Personenkilometer	23 020	28 167	33 206	+ 12,9	+ 22,4	+ 17,9
Fracht und Post (tkm)	171	189	197	+ 7,6	+ 10,1	+ 4,2
Gesamtleistung (tkm)	2 260	2 744	3 209	+ 12,5	+ 21,4	+ 16,9
Sitzladefaktor (vH) ^b	53,9	58,6	58,7	+ 1,0	+ 4,7	+ 0,1
Nutzladefaktor (vH) ^b	47,2	50,8	51,2	+ 0,4	+ 3,6	+ 0,4
<u>Luftfrachtgesellschaften^a</u>						
Beförderte Personen	0	.	.	- 7,1	.	.
Personenkilometer ^c	1 306	1 756	1 799	- 1,9	+ 34,4	+ 2,4
Fracht und Post (tkm)	2 498	3 032	3 157	+ 9,7	+ 21,4	+ 4,1
Gesamtleistung (tkm)	2 617	3 191	3 321	+ 8,9	+ 22,0	+ 4,0
Nutzladefaktor (vH) ^b	66,1	67,6	68,3	+ 3,1	+ 1,5	+ 0,7
Chartergesellschaften						
Personenkilometer	16 066	16 091	13 824 ^d	+ 21,8	+ 0,2	- 14,1
Fracht (tkm)	482	544	484	- 14,1	+ 12,9	- 11,1
^a Certificated route air carriers; einschließlich Charterverkehr dieser Unternehmen. - ^b Nur Linienverkehr; Veränderung in Prozentpunkten. - ^c Größtenteils militärischer Charterverkehr. - ^d Hierzu erstmals 590 Mill. Personenkilometer im Linienverkehr.						

^a Certificated route air carriers; einschließlich Charterverkehr dieser Unternehmen. - ^b Nur Linienverkehr; Veränderung in Prozentpunkten. - ^c Größtenteils militärischer Charterverkehr. - ^d Hierzu erstmals 590 Mill. Personenkilometer im Linienverkehr.

zugangs wurde vor allem den Fluggesellschaften, deren Streckennetz durch die Zugangsregelungen des CAB regional begrenzt worden war, die Chance geboten, ihr Tätigkeitsgebiet auszuweiten. Tatsächlich nahmen 1978 und 1979 die Beförderungsleistungen bei den Unternehmen, die früher nur als "local service carriers" zugelassen waren, deutlich stärker zu als bei den "trunk carriers", die den Hauptteil des Langstreckenverkehrs bestreiten (Tabelle 3). Auch 1980 konnten jene noch einen Zuwachs des Personenverkehrs (gemessen in Passagierkilometern) erzielen, während die Beförderungsleistungen auf den langen Strecken zurückgingen.

Das Vordringen der früher regional beschränkten Anbieter bewirkte, daß der Marktanteil der "trunk carriers" am gesamten Linienluftverkehr bei der Personenbeförderung von 92 vH (1977) auf 89 vH (1979) und im Luftfrachtsektor von 74 vH (1977) auf 69 vH (1979) abnahm. Dieser Rückgang entsprach zwar dem längerfristigen Trend. Er fiel aber deutlich stärker als in den Jahren vor 1977 aus; denn von 1972 bis 1977 hatte sich der Anteil der "trunk carriers" nur von 93,5 vH auf 92 vH bzw. von 76 vH auf 74 vH verringert¹.

Die Wirkungen der Liberalisierung auf die Expansionschancen der vorwiegend kleineren Unternehmen, deren Tätigkeit früher administrativ beschränkt war, werden besonders am Beispiel der Gesellschaften deutlich, die bislang nur im Kurzstreckenverkehr innerhalb der Gliedstaaten tätig waren. Diese Unternehmen erzielten 1978, 1979 und sogar noch 1980 teilweise Absatzsteigerungen um weit mehr als 20 vH gegenüber dem jeweiligen Vorjahr (vgl. z. B. Air Transport World, Februar 1981, S. 76 f.).

Die Flexibilität, die den Liniengesellschaften bei der Gestaltung ihrer Tarife eingeräumt wurde, ermöglichte es ihnen, durch niedrigere Flugpreise Aufkommen vom Charterverkehr abzuziehen. Umgelenkt wurden Passagiere sowohl vom Verkehr der reinen Charterunternehmen als auch aus dem Chartergeschäft, das die Liniengesellschaften zuvor betrieben hatten. In diesem Chartergeschäft war es den Liniengesellschaften - anders als im reinen Linienverkehr - nämlich schon früher administrativ gestattet gewesen, besonders niedrige Preise einzuräumen; auf diese Weise konnten sie ihre Kapazitäten besser nutzen.

Die Gewinne der amerikanischen Luftverkehrsunternehmen, vor allem der Liniengesellschaften, die den weit überwiegenden Teil des Verkehrs abwickeln, sind im Jahr 1978, als die Reformmaßnahmen eingesetzt hatten, kräftig gestiegen (Tabelle 4)². Dies hängt vermutlich sowohl mit der weiteren konjunkturell bedingten Belegung im Luftverkehr als auch mit den neuen preispolitischen Strategien der Unternehmen zusammen. Konjunkturell bedingt hätte man

¹ Berechnet nach: CAB, Air Carrier Traffic Statistics [lfd. Jgg.].

² Bei dem allerdings noch stärkeren Gewinnanstieg im Jahre 1976 gegenüber 1975 muß berücksichtigt werden, daß die Gewinne 1975 außerordentlich stark zurückgegangen waren.

Tabelle 4 - Betriebseinnahmen und -ausgaben der Fluggesellschaften der Vereinigten Staaten 1970-1980 (1 000 US-\$)

Jahr	Betriebseinnahmen	Betriebsausgaben ^a	Betriebsgewinn
Liniengesellschaften ^b			
1970	9 289 658	9 246 534	+ 43 031
1971	10 045 577	9 717 102	+ 328 475
1972	11 163 271	10 578 800	+ 584 470
1973	12 418 777	11 833 511	+ 585 266
1974	14 703 222	13 978 334	+ 724 888
1975	15 356 325	15 228 623	+ 127 702
1976	17 503 188	16 781 372	+ 721 815
1977	19 926 372	19 018 312	+ 908 059
1978	22 892 137	21 526 574	+ 1 365 563
1979	27 169 496	26 977 036	+ 192 460
1980	33 658 840	33 883 736	- 224 896
Chartergesellschaften ^c			
1970	337 208	330 704	+ 6 504
1971	363 770	355 245	+ 8 525
1972	331 129	326 818	+ 4 309
1973	374 161	380 929	- 6 765
1974	428 800	431 857	- 3 058
1975	433 160	405 791	+ 27 373
1976	417 480	418 086	- 600
1977	516 158	500 783	+ 15 370
1978	529 654	512 465	+ 17 195
1979	561 913	599 735	+ 2 175
1980	.	.	.
^a Einschließlich Abschreibungen, jedoch ohne Zinszahlungen. - ^b Certificated route air carriers. - ^c Supplemental air carriers (ab 1978: Charter air carriers).			

Quelle: CAB, Air Carrier Financial Statistics [lfd. Jgg.]. - Air Transport Association of America, Air Transport 1981.

wie in früheren Jahren mit ähnlicher zyklischer Entwicklung auch bei unveränderter Preispolitik mit einer Zunahme des Passagieraufkommens und der Luftfrachtransporte rechnen können, die die vorhandenen Kapazitäten besser ausgelastet und bei vergleichsweise niedrigen Grenzkosten sowie gegebenem Tarifniveau und gegebener Tarifstruktur die Betriebsgewinne - stärker als die Umsätze - hätte steigen lassen. Allerdings waren sowohl die Auslastung der Kapazitäten als auch die Gewinne im Vergleich zu ähnlichen früheren Konjunkturphasen der amerikanischen Wirtschaft sehr hoch. Dies legt die Vermutung nahe, daß die Preispolitik wesentlich zum höheren Auslastungsgrad beigetragen hat, indem zusätzliche Passagiere und Ladung gewonnen werden konnten. Bei den niedrigen Grenzkosten, die auch mit diesem nicht konjunkturrell bedingten Verkehr verbunden sind, hat sich der größte Teil der so erzielten Einnahmen unmittelbar in den Gewinnen niedergeschlagen. Von wesentlich geringerer Bedeutung dürfte demgegenüber die Gewinnminderung sein, die entsteht, wenn Passagiere oder Ladung aus den höheren Tarifkategorien abwandern und zu den neuen Niedrigtarifen befördert werden. Dafür spricht jedenfalls, daß die Niedrigtarife meist mit einschränkenden Benutzungsbedingungen verknüpft sind, die eine solche Abwanderung der traditionellen Benutzer von Linienflügen erschweren.

Nach 1978 verringerten sich die Betriebsgewinne drastisch, obschon die Auslastung der Kapazitäten zumindest 1979 noch zunahm. Ausschlaggebend dafür dürfte vor allem die ungewöhnlich starke Erhöhung der Treibstoffkosten gewesen sein, die von den Fluggesellschaften, bedingt auch durch den als Folge der neuen Luftverkehrspolitik intensiveren Wettbewerb, nicht voll weitergewälzt werden konnten.

Der schärfere Wettbewerb hat auch Fusionsbestrebungen der amerikanischen Fluggesellschaften ausgelöst. Eine Fusion zweier regional tätiger Fluggesellschaften wurde im Jahre 1979, eine zweite (National Airlines und Pan American World Airways) Anfang 1980 vollzogen (Internationale Transport-Zeitschrift, Basel, vom 11. Januar 1980). In weiteren Fällen gab das CAB bereits seine Zustimmung (die nach wie vor erforderlich ist); andere Fusionen wurden bisher nur unter den interessierten Gesellschaften besprochen oder durch das CAB geprüft.

Ob diese Fusionen eine verstärkte Tendenz zur Unternehmenskonzentration im amerikanischen Luftverkehr signalisieren, die eine Nebenwirkung der "deregulation" wäre, ist jedoch zweifelhaft. Denn in den letzten Jahren sind mehrere Unternehmen, vor allem auf lokaler Ebene, neu gegründet worden. So nahm beispielsweise die Zahl der Betriebe, die im Gebiet der 50 Bundesstaaten als "commuter carriers" zugelassen waren, in der Zeit von Juni 1977 bis Juni 1980 von 155 auf 263 zu [U. S. Department of Transportation, 1977 bzw. 1980]¹.

¹ Der Anteil der lokal tätigen sog. "commuter carriers" am gesamten inländischen Passagieraufkommen der Vereinigten Staaten erhöhte sich bereits von 3 vH (1970) auf 5 vH (1980). Es wird erwartet, daß dieser Anteil bis 1990 weiter auf 10 vH ansteigt (International Herald Tribune vom 5. Juni 1981). Die "commuter carriers" können seit der "deregulation" wesentlich größere Flugzeuge als zuvor einsetzen, ohne sich den Lizenzierungsverfahren des CAB zu unterwerfen.

4. Beurteilung der Reformeffekte

Insgesamt hat der Abbau der Marktregulierung im Luftverkehr der Vereinigten Staaten den amerikanischen Fluggesellschaften erheblich freiere Dispositionen ermöglicht. Dadurch wurde es ihnen erleichtert, auf die unterschiedlichen Wünsche der verschiedenen Käufergruppen im Hinblick auf Preis und Qualität von Luftverkehrsleistungen einzugehen. Zu einer stärkeren Differenzierung ihres Angebots waren die Unternehmen aber auch gezwungen, weil mit der Liberalisierung der Märkte der Wettbewerb kräftig zunahm und sie vor die Notwendigkeit stellte, vermehrt potentielle Nachfrage ausfindig zu machen und stärker auszuschröpfen als zuvor. Dies hat auch dazu geführt, daß vor allem der Personenverkehr im Zuge der Liberalisierung der Luftverkehrspolitik mengenmäßig beträchtlich anstieg. Verschiedentlich sind Nebenwirkungen des stärker differenzierten Angebots und des gestiegenen Verkehrsaufkommens kritisiert worden, wie

- erhöhter Zeitaufwand für Fluggäste und Reisebüros bei der Buchung eines bestimmten Fluges,
- beeinträchtigte Schnelligkeit und Annehmlichkeit der Fluggastbedienung auf stark benutzten Flughäfen,
- stärkere Besetzung der Flugzeuge, die eine Unbequemlichkeit für Fluggäste bedeuten kann,
- verringerte Pünktlichkeit des Luftverkehrs¹.

Derartige Nebenwirkungen sind mit der Umstrukturierung und der Zunahme des Luftverkehrs im Zuge der Liberalisierung kurzfristig vermutlich kaum zu vermeiden gewesen. Grundsätzlich lassen sie sich auf längere Sicht durch Investitionen in Flughäfen und Flugzeuge beseitigen. Dies besagt freilich nicht, daß es zu derartigen Investitionen auch kommt oder kommen sollte. Die Nebenwirkungen sind nämlich so lange von untergeordneter Bedeutung, wie sie von den Nachfragern zugunsten von Preis- und anderen Vorteilen in Kauf genommen werden. Für diejenigen Passagiere, die bereit sind, höhere Preise zu zahlen, oder denen die Fluggesellschaften aus sonstigen Gründen besondere Aufmerksamkeit schenken, lassen sich die Nebenwirkungen durch Angebotsdifferenzierung und damit verbundenen höheren Aufwand natürlich vermeiden. So werden etwa höher zahlenden oder häufiger fliegenden Passagieren bevorzugte Abfertigung und Sonderwarteräume angeboten.

¹ Der Anteil der Maschinen, die ihren Zielflughafen nicht später als 15 Minuten nach der planmäßigen Ankunftszeit erreichten, betrug bei den "trunk carriers" 1976 noch über 80 vH. Er sank 1977 auf 78 vH, 1978 auf 73 vH und 1979 auf 69 vH (Air Transport World, Mai 1980, S. 49). Allerdings dürften hierzu auch Sonderfaktoren wie ungünstige Witterungsbedingungen, Streiks und das zeitweilige Flugverbot für die Maschinen des Typs DC-10 beigetragen haben.

Die luftverkehrspolitische Reform in den Vereinigten Staaten dürfte das Verkehrssystem erheblich effizienter gestaltet und den Druck auf die Fluggesellschaften verstärkt haben, Kosten und Preise ihrer Leistungen möglichst niedrig zu halten. Die in den dreißiger Jahren zugunsten der Regulierung angeführten Argumente, man müsse dem Wirtschaftszweig Entwicklungsanreize gewähren oder für Sicherheit sorgen, mögen schon damals wenig stichhaltig gewesen sein; noch weniger überzeugend erscheinen sie heute. Für ruinöse Konkurrenz, ebenfalls ein zugunsten von Regulierung vorgebrachtes Argument, gibt es im Luftverkehr der Vereinigten Staaten bislang keine Anzeichen. Dafür spricht weder die Tatsache, daß die Flugpreise unmittelbar nach Einsetzen der Liberalisierungsmaßnahmen teilweise drastisch gesunken sind - damals stiegen die Gewinne zugleich recht kräftig -, noch die Tatsache, daß die Gewinne gegenwärtig sehr niedrig sind und eine Reihe von Unternehmen sogar erhebliche Verluste hinnehmen muß. Was die jüngste Entwicklung anlangt, so hängt sie vor allem mit dem drastischen Anstieg der Treibstoffkosten zusammen. Zwar ist es durch die Reform den Unternehmen ermöglicht worden, derartige Kostenanstiege bei ihrer Preispolitik zu berücksichtigen. Die Reform, die zu einer Intensivierung des Wettbewerbs geführt hat, gewährt aber keine Garantie dafür, daß sich derartige kostenbedingte Preiserhöhungen am Markt auch voll durchsetzen lassen - ebenso wenig wie sie die Nachfrager vor höheren Preisen bewahren kann, wenn die Produktionskosten auf breiter Front steigen.

Eine bedeutende Einschränkung der amerikanischen Liberalisierungspolitik muß darin gesehen werden, daß die Kabotage, also das Recht zur Personen- und Güterbeförderung im Binnenverkehr der Vereinigten Staaten, vorerst noch für amerikanische Unternehmen reserviert ist (mit Ausnahme des Teilstreckenverkehrs auf internationalen Routen). Auf den amerikanischen Binnenmarkt entfielen 1979 etwa 32 vH des gesamten Weltluftverkehrs im Passagier- und 19 vH im Luftfrachtsektor¹. Damit ist ein sehr bedeutendes Transportaufkommen ausländischen Anbietern derzeit nicht zugänglich.

V. Die Reformbestrebungen in Westeuropa

1. Die gegenwärtige Lage des europäischen Luftverkehrs und die Ansätze zu seiner Reform

Die Neugestaltung in den Vereinigten Staaten hat auch in Europa eine intensive Diskussion um die Luftverkehrspolitik entfacht, und es wurde energisch gefordert, sie nach amerikanischem Muster zu liberalisieren.

¹ Berechnet nach: ICAO-Bulletin, Montreal 1980, No. 6.

Zur Luftverkehrspolitik in Europa gehören, wie bis vor kurzem in den Vereinigten Staaten, die Überwachung des Flugbetriebes, Subventionen für Luftverkehrsunternehmen und die Regulierung der Luftverkehrsmärkte. Wesentliche Unterschiede gegenüber Amerika ergeben sich daraus, daß es in Europa eine Vielzahl von Luftverkehrsbehörden mit eigener Kompetenz gibt, weil jeder europäische Staat auf seine nationale Souveränität pocht. Für den weit größeren Luftraum der Vereinigten Staaten ist allein das CAB zuständig mit der Ausnahme des Verkehrs innerhalb der Gliedstaaten.

Bemühungen, Verkehrsrechte innerhalb Europas multilateral zu regeln, sind bisher gescheitert. Der europäische Luftverkehr wird statt dessen durch bilaterale Abkommen geregelt. Allein zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft bestanden 1979 insgesamt 27 bilaterale Luftverkehrsabkommen [Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1979, Anhang II, S. 9], an die sich die Fluggesellschaften ungeachtet wirtschaftlicher Gesichtspunkte halten müssen. Die Abkommen sehen die Beförderung von Fluggästen, Ladung und Post zwischen den beiden jeweils beteiligten Staaten, jedoch nur sehr begrenzt auch von und nach dritten Ländern, vor. Insgesamt gesehen stellt die Zersplitterung Europas in viele Staaten einem effizienten Luftverkehr erheblich mehr Hemmnisse entgegen, als es in den Vereinigten Staaten jemals der Fall war.

Die Tarife im innereuropäischen Linienflugverkehr sind für jede Strecke von den Behörden der jeweils beteiligten Länder zu genehmigen. Auch solange die Flugpreise und Luftfrachtraten im Rahmen der Tarifkonferenzen der International Air Transport Association (IATA) unter den Fluggesellschaften vereinbart wurden und die Behörden diesen Beschlüssen lediglich folgten, konnten die europäischen Staaten schon als (Mit-) Eigentümer ihrer nationalen Fluggesellschaften die Tarifpolitik wesentlich beeinflussen. Die Tarifpolitik der europäischen Fluggesellschaften hat auf den meisten innereuropäischen Strecken zu einem Nebeneinander von Normaltarifen und zahlreichen Sondertarifen geführt¹. Mit dieser Abstufung der Flugpreise wird dem Substitutionswettbewerb der Land- und Seeverkehrsmittel (auf den kurzen Strecken) bzw. des Charterflugverkehrs (auf den längeren innereuropäischen Strecken) Rechnung getragen, was vor allem den Tourismus betrifft.

Insofern ging die strengere Regulierung der Streckenführung und des Transports in Europa seit längerem mit einer flexibleren Preispolitik als in den Vereinigten Staaten einher. Dort hatte das im überregionalen Verkehr allein zuständige CAB in Sondertarifen früher oft eine Diskriminierung derjenigen gesehen, denen die Sondertarife nicht gewährt wurden. Die Normaltarife für den Flugverkehr in

¹ Auf 60 ausgewählten europäischen Strecken wurden 1975 rund 48 vH der Fluggäste zu ermäßigten Tarifen befördert. Gemessen an den Passagierkilometern entfielen 57 vH auf Flüge zu ermäßigten Tarifen, da solche Tarife mit steigender Reiseweite zunehmend in Anspruch genommen wurden [Association of European Airlines, 1977, S. 26].

Europa und überwiegend auch die Sondertarife sind allerdings erheblich höher, als sie es früher in den USA auf der Länge nach vergleichbaren Strecken waren und es jetzt sind.

Mit der Änderung der luftverkehrspolitischen Haltung der Vereinigten Staaten, mit dem Verfall der IATA-Autorität, mit der zunehmenden Kritik an der Bevormundung der Anbieter und Nachfrager von Luftverkehrsleistungen durch europäische Regierungen und mit einer Intensivierung des Wettbewerbs infolge einer Aufweichung der früher fest etablierten Ordnung zwischen den Flugunternehmen hat sich die Szene auch in Europa geändert:

- Nationale Luftverkehrsbehörden modifizieren ihre Regulierungspolitik;
- Fluggesellschaften versuchen mehr als jemals zuvor, durch Preiswettbewerb Marktanteile zu erlangen;
- die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat eine Initiative zur Neugestaltung des Luftverkehrs innerhalb der Gemeinschaft ergriffen.

Der Anstoß, die Regulierungspolitik nationaler Luftverkehrsbehörden zu ändern, ging in Europa vom Vereinigten Königreich aus. Dort hatten sich das Airline Users Committee und die staatliche Luftverkehrsbehörde Civil Aviation Authority (CAA) für ein wesentlich vereinfachtes Tarifsysteem ausgesprochen, das im Rahmen der bestehenden Regulierung unter Mitwirkung der Behörden verwirklicht werden sollte. Niveau und Struktur der Flugpreise sollten so weit wie möglich den Kosten der Luftverkehrsleistungen entsprechen [Civil Aviation Authority, 1977, S. 19]. Insbesondere war gefordert worden, die Normaltarife der Economy-Klasse zu senken und die Vielfalt von Sondertarifen dieser Klasse durch einen einzigen Niedrigtarif zu ersetzen, zu dem die Fluggesellschaften ihre sonst nicht absetzbaren Kapazitäten (bei möglicherweise jahres- bzw. tageszeitlich variablen Preisen) verkaufen könnten [Airline Users Committee, 1976, S. 16].

Obschon diese Vorschläge grundsätzlich keine Abkehr von dem Regulierungssystem vorsahen, hat doch die CAA nach anfänglichem Zögern, das sich noch 1977 beim Abschluß des eher wettbewerbsbeschränkenden Bermuda-II-Abkommens zeigte, inzwischen ähnlich wie das amerikanische CAB zunehmend das Ziel vermehrter Wettbewerbsfreiheit in den Vordergrund ihrer Politik gestellt.

Zwar besteht für das Vereinigte Königreich kein Spielraum, die Wettbewerbsregeln der im europäischen Verkehr im Vordergrund stehenden internationalen Luftverkehrsmärkte unilateral zu ändern. Die neue britische Politik bestimmte jedoch bereits maßgeblich die Verhandlungen mit Dänemark, Norwegen und Schweden. Die zwischen diesen Ländern und dem Vereinigten Königreich bestehenden Luftverkehrsabkommen waren von den nordischen Staaten zum 31. Dezember 1978 gekündigt worden¹. Eine von ihnen angestrebte neue Vereinbarung sollte den Li-

¹ Anlaß war u. a. ein Plan der British Midland Airways für einen Liniendienst Birmingham - Kopenhagen, der als eine Bedrohung des Linienvverkehrs der Scandinavian Airlines System (SAS) angesehen wurde (Financial Times, London, vom 27. September 1978).

nienverkehr zwischen dem Vereinigten Königreich und Nordeuropa weiterhin auf eine begrenzte Zahl von Routen beschränken und den Fluggesellschaften Scandinavian Airlines System - an der alle drei nordischen Länder beteiligt sind - sowie British Airways vorbehalten, andere Unternehmen jedoch davon ausschließen.

Die britische Seite konnte aber ihre Vorstellungen von einem verstärkten Wettbewerb weitgehend durchsetzen. Die Ende 1978 abgeschlossenen neuen Luftverkehrsabkommen sehen u. a. vor, daß alle Flughäfen des Vereinigten Königreichs sowie der drei nordeuropäischen Länder auch für die Liniendienste neuer Anbieter geöffnet werden. Außerdem erklärten die an dem Verkehr beteiligten Fluggesellschaften sich bereit, ab Sommer 1979 die Normaltarife der Economy-Klasse um 5 vH zu senken (Financial Times vom 23. Dezember 1978).

In der Preispolitik verschiedener Fluggesellschaften führte die Lockerung des administrativen Rahmens, die von der neuen Politik der CAA ausging, seit dem Winter 1978/79 dazu, daß im Verkehr von und nach Großbritannien

- einerseits auf bestimmten Teilmärkten weitere Sondertarife eingeführt wurden,
- andererseits die Erste Klasse durch ein in Qualität und Preis reduziertes Angebot ersetzt wurde.

Zusätzliche Sondertarife sollten den Absatz von Flugreisen zu verkehrsschwachen Zeiten steigern¹. Sie wurden auf zahlreichen Verbindungen zwischen Großbritannien und verschiedenen kontinentaleuropäischen Ländern eingeführt und sahen eine Ermäßigung von maximal 40 vH gegenüber dem Normaltarif vor. Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten blieben die Normaltarife vorerst im wesentlichen unverändert.

Die Erste Klasse wurde zunächst ab 1. April 1980 in der Verbindung London - Paris, ein Jahr später auch auf anderen Strecken abgeschafft und durch eine sogenannte Club-Klasse ersetzt. Im innereuropäischen Verkehr war die Erste Klasse in den letzten Jahren nur noch wenig benutzt worden; durch die Einführung der Club-Klasse mit geringerer Beförderungsqualität sollten die Kosten und Flugpreise gegenüber der Ersten Klasse gesenkt und mehr Passagiere aus der Economy-Klasse für komfortableres Reisen gewonnen werden. Diese Änderung des Angebots wird allerdings nicht von allen europäischen Fluggesellschaften vorgenommen. Somit zeichnet sich eine Differenzierung des Angebots ab, die den Fluggästen mehr Wahlmöglichkeiten eröffnen dürfte.

Andererseits trug der europäische Bilateralismus dazu bei, daß die CAA mehrere Anträge privater britischer Fluggesellschaften, darunter auch der Laker

¹ Bedingungen waren je nach Tarif Vorausbuchung, Flug nur am Wochenende oder Flug an beliebigem Tag zu verkehrsschwachen Tageszeiten (Financial Times vom 28. September 1978).

Airways, für Linienflüge zu niedrigen Preisen zwischen dem Vereinigten Königreich und verschiedenen anderen europäischen Ländern vorerst ablehnte. Dies wurde von der CAA damit begründet, man wolle die Regierungen der anderen Länder nicht vor den Kopf stoßen, sondern sie allmählich für eine Liberalisierungspolitik gewinnen¹. Die Zustimmung der CAA allein hätte ohnehin nicht ausgereicht, die beantragten Liniendienste zu eröffnen, da die Luftverkehrsbehörden der meisten anderen europäischen Staaten noch an der bisherigen Beschränkung des Zugangs zu internationalen Linienmärkten auf jeweils einen Anbieter aus jedem der beteiligten Länder festhielten und somit ihre Zustimmung vermutlich verweigert hätten.

Wesentliche Elemente einer Neuordnung des europäischen Luftverkehrs nach amerikanischem Muster wurden inzwischen von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in einem Memorandum vorgeschlagen [Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1979]. Die Organe der EG können auf dem Gebiet der Regulierung des Luftverkehrs bisher kaum unmittelbar eingreifen, da die einschlägigen Artikel des EWG-Vertrags [Bundesgesetzblatt Teil II, 1957, S. 766 ff.] nur für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr gelten. Vorschriften über eine gemeinsame Luftverkehrspolitik hätte der Ministerrat der EG einstimmig erlassen können (Art. 84 Abs. 2)². Dies ist jedoch bisher nicht geschehen, da die EG-Mitgliedstaaten kaum bereit waren, von den Grundsätzen luftverkehrspolitischer Souveränität und bilateraler Vereinbarungen abzugehen. Nach Auffassung der Kommission der EG gelten aber die Vorschriften des EWG-Vertrags über das Wettbewerbs- und das Niederlassungsrecht für den Luftverkehr ebenso wie für alle anderen Wirtschaftszweige; obwohl sie auf den Luftverkehr bislang faktisch nicht angewendet wurden, werden sie als gesetzliche Grundlage für ein Handeln der Gemeinschaft auf dem Gebiet des Luftverkehrs angesehen.

Im einzelnen regte die Kommission u. a. an,

- den Zugang zum Markt für Anbieter zu erleichtern, die neue Strecken befliegen, neuartige Liniendienste einführen oder erheblich niedrigere Tarife für eine bestimmte Strecke festsetzen wollen,
- die Fluggesellschaften zur Einführung niedrigerer Tarife aufzufordern, die nach Ansicht der Kommission beispielsweise durch
 - eine dritte Klasse,

¹ Allerdings wurde auch vermutet, daß die CAA daneben auch beabsichtigt habe, die staatliche Fluggesellschaft British Airways u. a. im Hinblick auf deren geplante Teilprivatisierung vor zu starkem Wettbewerb zu schützen (Deutsche Verkehrs-Zeitung, touristik information, vom 10. April 1980). - Unter den Vorschlägen der privaten Anbieter waren u. a. niedrige Tarife für die Strecke London - Paris, auf der die staatlichen Fluggesellschaften des Vereinigten Königreichs und Frankreichs erst im April 1980 ein neues Tarifkonzept eingeführt hatten.

² Die im folgenden genannten Artikel sind solche des EWG-Vertrags.

- Sondertarife für Vorauszahlung des Flugpreises ohne volle Erstattung bei Nichtantritt des Fluges,
- einen Grundpreis für reine "Punkt-zu-Punkt"-Flüge, kombiniert mit Preiszuschlägen für fakultative Zusatzleistungen wie Platzreservierung, Flugunterbrechungen, Umwege u.ä., oder
- verbilligte Abgabe unverkaufter Plätze kurz vor Abflug ("Standby"-System) erreicht werden könnten,
- das Recht jedes Staates, Anträge ausländischer Unternehmen auf Einrichtung internationaler Liniendienste abzulehnen, derart zu begrenzen, daß nach Ablauf einer bestimmten Frist die entsprechenden Verkehrsrechte dann nicht verweigert werden können, wenn der jeweilige Heimatstaat seine Genehmigung erteilt hat,
- den Bedarfsluftverkehr zu liberalisieren, so daß z. B. Pauschalreisen mit Charterflügen von den jeweiligen Bestimmungsländern automatisch genehmigt werden,
- die Durchsetzung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags (Art. 85-90) im Luftverkehr durch eine entsprechende Verordnung zu erleichtern¹,
- die Zahlung von Subventionen für den Luftverkehr zu beschränken,
- die Niederlassungsfreiheit (Art. 52) auch auf den Luftverkehr anzuwenden.

Im Gegensatz zur Politik der Vereinigten Staaten sehen die Vorstellungen der Kommission nicht vor, daß der europäische Luftverkehr nahezu vollständig von staatlichen Eingriffsmöglichkeiten befreit werden soll. Behördliche Kompetenzen, mit denen der Luftverkehr reguliert werden kann, sollen in weit größerem Umfang als in den Vereinigten Staaten erhalten bleiben. Einerseits sollen die Kompetenzen der einzelnen Staaten auf dem Gebiet des Luftverkehrs keineswegs abgeschafft, sondern allenfalls reduziert werden; andererseits sollen sogar neue behördliche Kompetenzen auf europäischer Ebene geschaffen werden. Mit den Vorstellungen der Kommission ist daher die Gefahr verbunden, daß die europäischen Luftverkehrsmärkte nicht wirklich liberalisiert werden, sondern daß lediglich die Form ihrer Regulierung geändert wird. Nationale oder supranationale Behörden würden die Dispositionen der im europäischen Luftverkehr tätigen Unternehmen auch künftig sehr weitgehend beeinflussen können; denn die Kommission schlägt u. a. vor, daß

- neue Luftverkehrsdienste, besonders Angebote zu niedrigeren Preisen, behördlich nur zugelassen werden sollen, wenn ihre Rentabilität nachgewiesen ist,

¹ Der Entwurf einer solchen Verordnung, der noch vom Ministerrat der EG genehmigt werden muß, ist inzwischen von der Kommission der EG verabschiedet worden (Nachrichten für Außenhandel, Frankfurt/M., vom 27. Juli 1981).

- neue Anbieter nur eine Lizenz erhalten sollen, wenn sie vorschlagen, die Tarife in einem näher festzulegenden Mindestmaß zu senken,
- die Staaten ihre Fluggesellschaften zu Preissenkungen auffordern sollen.

Insbesondere würde neuen Anbietern der Zugang zu den Märkten kaum erleichtert, da ein Nachweis der Rentabilität eines Luftverkehrsdienstes im Sinne der behördlichen Forderungen vor dessen Aufnahme nur sehr schwer zu erbringen sein dürfte.

2. Bedingungen und Chancen einer Liberalisierung der europäischen Luftverkehrsmärkte

Es ist gegenwärtig noch nicht abzusehen, ob die bisherigen Reformansätze geeignet sind, den europäischen Luftverkehr fühlbar zu liberalisieren, wenngleich sich in letzter Zeit die Stimmen mehren, die eine Reform befürworten¹. Im Gegensatz zur Politik der Vereinigten Staaten sehen insbesondere die Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften überwiegend nur eine Änderung der Form administrativer Regulierungen des Luftverkehrs, nicht jedoch deren Beseitigung vor. Eine Politik, die das europäische Luftverkehrssystem effizienter gestalten will, müßte aber vor allem

- es den Fluggesellschaften überlassen, welche Verbindungen sie betreiben wollen,
- die Preise im Luftverkehr nicht länger regulieren,
- Subventionen an Fluggesellschaften beseitigen.

Die Freiheit des Marktzugangs ist in Europa insbesondere deshalb bedeutsam, weil im europäischen Luftverkehr Rechte der Kabotage oder der Fünften Freiheit derzeit weitgehend fehlen²; die Fluggesellschaften müssen sich - anders als in den Vereinigten Staaten - im internationalen Verkehr vielfach auf Pendelflüge zwischen ihrem Heimatstaat und jeweils einem anderen Staat beschränken. Dabei dürfen sie im Ausland oft nur einen Ort - gewöhnlich die Hauptstadt - anfliegen. Falls sie mehrere Flughäfen in einem fremden Staat bedienen dürfen, bleibt ihnen die Beförderung von Passagieren, Fracht oder Post zwischen diesen Plätzen regelmäßig verwehrt. Aber auch wo Flugstrecken über mehrere Länder hinwegführen, dürfen sie (von Ausnahmen abgesehen) Passagiere und

¹ Für eine - allerdings gegenüber den Vorschlägen der Kommission abgeschwächte - Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs sprach sich auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG aus (Deutsche Verkehrs-Zeitung vom 15. Juli 1980).

² Unter Kabotage versteht man die Beförderung von Passagieren, Fracht und Post im Binnenverkehr eines Staates durch eine ausländische Fluggesellschaft. - Zum Begriff der Fünften Freiheit vgl. oben, S. 7.

Ladung lediglich zwischen ihrem Heimatstaat und den einzelnen fremden Staaten befördern, obwohl es die Auslastung der Kapazitäten steigern könnte, solche Leistungen auch zwischen den berührten fremden Ländern zu erbringen. Auf Strecken zwischen fremden Staaten, die nicht Teil einer direkten Fluglinie von bzw. nach dem Heimatstaat der Fluggesellschaft sind, ist die Beförderung von Passagieren und Ladung ohnehin untersagt, obwohl gerade solche Transporte - im Seeverkehr als "Cross Trade" bezeichnet - Ausdruck besonderer Wettbewerbsfähigkeit eines Anbieters sein könnten.

Derartige Beschränkungen der Verkehrsfreiheit führen zu einer geringeren Auslastung der Flüge oder längeren Stillstandzeiten der Flugzeuge. Die bestehenden Beschränkungen für den europäischen Luftverkehr erzwingen einfache Hin- und Rückflüge zwischen zwei Flughäfen vielfach auch dann, wenn Drei- oder Vielecksflüge ökonomisch sinnvoll wären, bei denen auch Verbindungen lediglich zwischen fremden Ländern bedient werden. Um ein gegebenes Verkehrsaufkommen bewältigen zu können, sind dabei mehr Flugzeuge als sonst erforderlich¹.

Eine effizienzorientierte Luftverkehrspolitik würde ferner erfordern, daß den Fluggesellschaften keine Subventionen gewährt werden. Subventionen dürften auch nicht indirekt in Form überhöhter Preise für Verkäufe der Fluggesellschaften, z. B. an die staatliche Post - wie früher in den Vereinigten Staaten geschehen [vgl. dazu Locklin, 1972, S. 793 f., S. 830 ff.] -, oder in Form subventionierter Preise für Leistungen an die Fluggesellschaften, z. B. die Benutzung von Flughäfen und die Einrichtungen der Flugsicherung, gewährt werden. Unterstützungen könnten höchstens für die Aufrechterhaltung eines Mindestangebots auf einzelnen unrentablen Fluglinien gezahlt werden, wie es auch in den Vereinigten Staaten geschieht. Insbesondere dürften Defizite nicht von öffentlichen Haushalten übernommen werden, und zwar unabhängig von einem öffentlichen Eigentum an einer Fluggesellschaft. Ergänzend zu einer Erleichterung des Marktzugangs muß nämlich auch gesichert werden, daß nicht wettbewerbsfähige Anbieter, die auch langfristig nur zu höheren Kosten als die übrigen Unternehmen der Branche produzieren können, aus dem Markt ausscheiden müssen. Als Konsequenz würden vermutlich einige Fluggesellschaften verschwinden.

Das traditionell mit der bestehenden rechtlichen Ordnung des Luftverkehrs verbundene Konzept des "national flag carrier", nach dem jeder Staat zumindest eine nationale Fluggesellschaft (Linienverkehr) besitzt, die in Europa meist überwiegend staatliches Eigentum ist, würde in einer solchen Orga-

¹ Auf diese Wirkungen der bilateralen Struktur des europäischen Luftverkehrs wird auch kritisch hingewiesen bei Belotti [1976, S. 376 f.]. - Auch eine ökonometrische Untersuchung, bei der ein Maß für die Produktivität europäischer und amerikanischer Fluggesellschaften zu Variablen wie Netzstruktur, Saisonschwankungen u. a. in Beziehung gesetzt wurde, kam zu dem Ergebnis, daß die Produktivität in Europa vornehmlich durch eine rationellere Netzgestaltung gesteigert werden könnte. Vgl. Morrell, Taneja [1979, S. 37-49, insbes. S. 48].

nisation des Luftverkehrs keinen Platz haben. Gegenüber einer wettbewerblichen Ordnung der Märkte kann dieses Konzept erhebliche Verschiebungen in der Verteilung des Angebots auf die einzelnen Länder - d. h. eine administrativ fixierte internationale Arbeitsteilung - verursachen. Solche Abweichungen von der marktmäßigen Verteilung steigern die Produktionskosten, da wettbewerbsstärkere Anbieter, die effizienter produzieren, von einzelnen Märkten ferngehalten werden.

Ein freier Zugang zu den Luftverkehrsmärkten würde vor allem Innovationen im europäischen Luftverkehr ermöglichen, so daß beispielsweise

- neue Verkehrsrelationen bedient,
- neue spezialisierte Unternehmen gegründet,
- neue Angebote für bestimmte Kundengruppen gemacht werden könnten.

Für die Schaffung neuer Direktverbindungen kommen insbesondere solche Relationen in Betracht, die bisher ein Umsteigen (bzw. Umladen) erforderten; dies gilt beispielsweise für zahlreiche internationale Strecken, die nicht die Landeshauptstädte miteinander verbinden. Neu gegründete Luftverkehrsunternehmen könnten beispielsweise

- Luftfrachtdienste,
- Nebenlinien, die den Einsatz kleinerer Flugzeuge erfordern,
- Verbindungen von und nach Flughäfen, die wegen der Nähe eines anderen Flughafens bisher weniger beachtet wurden (z. B. Rotterdam oder Köln-Bonn),
- zusätzliche Liniendienste auf stark beflogenen Routen

betreiben. Neue Angebote könnten sich im Passagierverkehr vor allem an diejenigen Privatreisenden wenden, welche von den derzeitigen Möglichkeiten preisgünstiger Flugreisen keinen Gebrauch machen können, weil diese - wie vor allem Charterflüge - nur als "Paket" zusammen mit weiteren Leistungen oder nur für Reisegruppen erhältlich sind. Im Luftfrachtverkehr könnte versucht werden, durch spezielle Dienste, bei denen die Behandlung der Transportgüter am Boden so weit wie möglich vereinfacht und eine Vollausslastung der Flugzeuge angestrebt wird, die Kosten und damit die Frachtraten zu senken. So könnten zumindest auf den längeren europäischen Flugstrecken möglicherweise zusätzliche Güter für diesen Verkehrsträger gewonnen werden, bei denen die Benutzung des Luftweges bislang zu teuer war.

Neben den aufgezeigten Möglichkeiten für neue unternehmerische Aktivitäten im europäischen Luftverkehr dürfte sich eine stärker wettbewerbsorientierte Politik auch auf die Höhe und Struktur der Flugpreise und Luftfrachtraten auswirken. Ähnlich wie in den Vereinigten Staaten sind dabei sowohl Anhebungen als auch Senkungen einzelner Tarife zu erwarten. Niedrigere Linienflugpreise könnten sich etwa auf den von Touristen, zum Teil aber auch von Geschäftsreisenden viel beflogenen Routen zwischen europäischen Metropolen oder von bzw.

nach den Mittelmeerländern einstellen. Sie werden vermutlich mit kostensenkenden Anpassungen der Beförderungsqualität an den von den meisten Fluggästen tatsächlich gewünschten Standard (oder mit einer stärkeren Qualitätsdifferenzierung) verbunden sein. Damit würde das Angebot des Linienverkehrs zumindest teilweise dem bestehenden Charterverkehr angenähert, ohne an eine gleichzeitige Buchung von Hotelarrangements wie bei den Charterreisen ("Inclusive Tours", IT-Reisen) gekoppelt zu sein¹. Auf diese Weise könnten insbesondere diejenigen Konsumentengruppen besser als bisher bedient werden, die nur die Flugreise, aber nicht auch die Hotelunterbringung im Zielland wünschen, weil sie

- dort eine Zweitwohnung besitzen,
- private Unterbringung finden oder
- sich mit anderen Unterkunftsarten (Jugendherbergen, Camping) begnügen wollen.

Dies besagt freilich nicht, daß nicht auch bei einer Liberalisierung des Flugverkehrs für jene Touristen weiterhin Pauschalarrangements angeboten werden, die darin auch heute schon eher einen Vorteil denn eine Beschränkung des Zugangs zum Charterflug sehen, weil sie der Notwendigkeit enthoben sind, sich in einem fremden Land selbst die Hotelunterkunft zu beschaffen und Flugreisetermine und Aufenthalt zeitlich zu koordinieren.

Die Aussichten, zusätzliche Passagiere zu gewinnen, sind in Europa begrenzter als in den Vereinigten Staaten. Dort haben Pauschalarrangements mit Charterflügen nur eine untergeordnete Bedeutung (sie kommen hauptsächlich bei internationalen Reisen, z. B. von und nach Europa, vor). Zusätzliches Passagieraufkommen war dort vor allem von einer Einführung niedrigerer Linientarife abhängig. In Europa wurden demgegenüber zumindest auf den Routen nach den bedeutenden Urlaubsreisezielen, die von den Charterfluggesellschaften bedient werden, schon bisher preiswerte Flüge im Rahmen von IT-Arrangements mit Charterflügen angeboten. Aus diesem Grunde kann man mit einer wesentlichen Steigerung des gesamten Passagieraufkommens kaum rechnen, wenn die Liniengesellschaften ihre Preise auf bestimmten Strecken denen der Chartergesellschaften anpassen. Zu erwarten wäre allerdings eine stärkere Verlagerung des Verkehrs auf die Liniengesellschaften.

Vor allem auf kurzen Strecken ist andererseits mit Erhöhungen der Linienflugpreise zu rechnen, wenn der Betrieb nicht länger aus öffentlichen Mitteln subventioniert wird und ein verschärfter Wettbewerb auf den anderen Teilen ihrer

¹ Auf eine erhebliche potentielle Nachfrage nach derartigen Angeboten deuten vor allem die zahlreichen Versuche hin, die IT-Bestimmungen etwa durch nominelle Vermietung einer dem Fluggast gehörenden Ferienwohnung, einer Unterkunft bei Bekannten oder auf einem Campingplatz für einen symbolischen Preis (z. B. 1 £) oder auf ähnliche Weise zu umgehen.

Streckennetze den einzelnen Fluggesellschaften auch die Möglichkeiten einer internen Subventionierung unrentabler Linien nimmt. Dabei kann es auch zur Einstellung des Verkehrs auf ungenügend frequentierten Linien kommen; die Betriebseinstellung auf einer Linie, die nicht dauerhaft kostendeckend betrieben werden kann, ist aber als Schritt zu einem insgesamt effizienteren Luftverkehrssystem anzusehen. Soweit sich die Flugpreise für diese kürzeren Strecken erhöhen, könnte sich das Verkehrsaufkommen teilweise auf substitutive Verkehrsmittel - Schiene, Straße - verlagern. Für längere Strecken ist mit einem Sinken der relativen Preise des Luftverkehrs ein Ablenken von Verkehr auf das Flugzeug zu erwarten. Damit käme es zu einer insgesamt wirtschaftlicheren Ausgestaltung und Nutzung des Verkehrssystems.

VI. Schlußbemerkungen

Mit der Wende in der amerikanischen Luftverkehrspolitik sind seit 1977/78 einige wesentliche Hemmnisse beseitigt worden, die in den Vereinigten Staaten dem Wettbewerb unter den verschiedenen Anbietern von Luftverkehrsleistungen und damit dem Zwang zu einer möglichst rationellen Verwendung der in diesem Wirtschaftszweig eingesetzten finanziellen Mittel und Arbeitskräfte entgegenstanden. Der amerikanische Luftverkehr ist derzeit nicht voll liberalisiert. Es gibt immer noch Genehmigungsverfahren, denen sich die Fluggesellschaften in verschiedener Hinsicht unterwerfen müssen, wenn auch ein weiterer Abbau fest terminiert ist. Und vor allem: Der inneramerikanische Verkehr ist Gesellschaften anderer Länder weiterhin nahezu versperrt. Der geltende Vorbehalt, nach dem die Aufnahme von Passagieren und Ladung zur Beförderung innerhalb der Vereinigten Staaten für amerikanische Gesellschaften reserviert ist, diskriminiert die ausländischen Unternehmen erheblich. Zwar gibt es auch in Europa - wie in anderen Teilen der Welt - derartige Präferenzen, die nationale Gesellschaften begünstigen. Der den nationalen Gesellschaften auf diese Art vorbehaltene Verkehr ist aber in Europa von wesentlich geringerer quantitativer Bedeutung, als dies in den Vereinigten Staaten der Fall ist. Die Protektion auf dem Inlandsmarkt ermöglicht es amerikanischen Unternehmen, durch interne Subventionen künstliche Wettbewerbsvorteile auf internationalen Routen zu erringen - mit der Folge einer Verzerrung der internationalen Arbeitsteilung in diesem Sektor.

Verzerrungen werden aber auch, außer von dem Kabotagevorbehalt, der im transkontinentalen Verhältnis anscheinend die amerikanischen Gesellschaften begünstigt, von der Vielzahl staatlicher Eingriffe bewirkt, die es in Europa gibt. So darf man nicht vergessen, daß ein erheblicher Teil der europäischen Unternehmen staatlicherseits subventioniert wird und damit Vorteile

gegenüber den durchweg privaten amerikanischen Unternehmen genießt. Im innereuropäischen Verhältnis schließlich sind die Verzerrungen in der Arbeitsteilung besonders kraß, einmal als Folge der Subventionen, die in unterschiedlichem Maße geleistet werden, zum anderen als Folge des Bilateralismus, der den europäischen Markt fragmentiert und einigen Fluggesellschaften Verkehrsaufkommen zu Lasten anderer sichert. Bislang beharren die nationalen Instanzen in Europa auf Eingriffen und Reglementierungen, wie sie sie überkommenmaßen gehandhabt haben. Ob sich mit dieser Haltung der amerikanischen Widerstand gegen eine Öffnung des inneramerikanischen Marktes für europäische Fluggesellschaften überwinden läßt, kann man bezweifeln. Vielmehr sollte angestrebt werden, durch Beseitigung der Eintrittsbarrieren für amerikanische Unternehmen in Europa den europäischen Unternehmen den bedeutenden amerikanischen Markt zu erschließen.

Im einzelnen mögen die Marktbedingungen in Europa und in den Vereinigten Staaten recht verschieden gewesen sein; dies mag auch heute noch gelten. Die Motive für staatliche Eingriffe waren hier wie dort aber die gleichen. Es ging den staatlichen Instanzen darum, und es geht ihnen in Europa noch heute darum, einen Verkehrszweig zu schützen.

Stichhaltige ökonomische Argumente für einen derartigen Schutz gibt es zumindest heute nicht mehr, nachdem sich der Luftverkehr zu einer reifen Branche entwickelt hat. Entfielen der Schutz, dann könnte sich freilich herausstellen, daß manche der bislang existierenden Unternehmen sich im Markt nicht behaupten könnten. Dies ist in sonstigen Märkten nicht anders, in denen Unternehmen ebenfalls ausscheiden müssen und andere, auch kleinere, Unternehmen mit einem anderen Angebot neu entstehen.

Ob die Preise im Luftverkehr bei einer Liberalisierung eher sinken oder eher steigen, ist im Grunde eine sekundäre Frage, und zwar deshalb, weil vornehmliches Ziel einer Politik, die sich an einer möglichst sinnvollen Verwendung der im Luftverkehr und anderswo eingesetzten Mittel orientiert, sein sollte, daß die Preise dem Nutzen entsprechen, den die Passagiere oder Verlader den Lufttransportleistungen zumessen. Im allgemeinen heißt dies, daß den Nachfragern auch die Kosten tarifpolitisch aufgebürdet werden sollen, die sie verursachen. Aus diesem Grunde mag es durchaus sein, daß im Zuge einer Liberalisierung des Luftverkehrs eine Reihe von Passagieren oder Verladern auf den gewohnten Linien mit höheren Preisen als bislang konfrontiert wird. Insgesamt gesehen besteht freilich viel Anlaß zu der Vermutung, daß das Flugpreinsniveau gegenüber dem Zustand ohne eine Liberalisierung sinkt, und zwar deshalb, weil zunehmende Konkurrenz die Unternehmen dazu zwingt, sich intelligente Wege einfallen zu lassen, dem Kostendruck zu entkommen - anders als in dem bisherigen System, bei dem Kostensteigerungen herangezogen werden können, um behördlich sanktionierte Tarifierhöhungen (einschließlich einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals) zu begründen.

Der Gedanke, den innereuropäischen Luftverkehr zu liberalisieren, stößt sehr häufig auf Bedenken, weil man vermutet, dies ginge vor allem zu Lasten der

Eisenbahnsysteme, die ebenfalls erheblich geschützt werden. Bei genauerem Hinsehen ist diese Ansicht kaum zu stützen:

- Vor allem auf den im Luftverkehr derzeit noch stark subventionierten, relativ kurzen Strecken könnten die Eisenbahnen Wettbewerbsvorteile geltend machen;
- auf den kurzen Strecken könnte es allerdings zu zusätzlichem Flugverkehr kommen, wenn für Geschäftsreisende vermehrt bislang kaum oder gar nicht beflogene Strecken - mit kleinen Maschinen, durch neue Anbieter - bedient werden; für die Eisenbahn wäre dieser Verkehr aber quantitativ wohl nur von geringer Bedeutung;
- auf langen Strecken wäre kaum die Bahn einer kräftigen zusätzlichen Konkurrenz durch den Luftverkehr ausgesetzt, sondern es würde vor allem innerhalb des Luftverkehrs zu schärferer Konkurrenz zwischen Charter- und Linienengesellschaften kommen.

Demnach wäre mit einer zunehmenden Substitution des Schienen- durch den Luftverkehr kaum zu rechnen, so daß die - wie auch immer begründeten - Schutzinteressen der Eisenbahn nicht so wesentlich tangiert wären, wie gemeinhin angenommen.

Es spricht kaum etwas gegen eine Liberalisierung im europäischen Luftverkehr; die Konsumenten der Luftverkehrsleistungen wären, insgesamt gesehen, allemal besser bedient als heute. Die Frage ist offen, wie eine Liberalisierung eingeleitet werden könnte. Die Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften laufen, genau besehen, darauf hinaus, den Luftverkehr zwar anders als bislang, aber dennoch weiterhin zu regulieren, wobei unerheblich ist, ob die Kommission neue Zuständigkeiten für sich reklamiert oder ob sie nationale Behörden zu anderen Genehmigungsverfahren animieren will.

Mehr Effizienz im europäischen Luftverkehr verlangt aber nicht neue Regulierungsrichtlinien, wie sie die Kommission jetzt vorschlägt, sondern sie verlangt Liberalisierungsmaßnahmen. Derartige Maßnahmen können auch einseitig von der Bundesrepublik Deutschland ergriffen werden. Es bedarf dafür keiner Ämter, die die Marktwirtschaft in einem bislang streng reglementierten Wirtschaftszweig einführen und überwachen, wie es der Kommission augenscheinlich vorschwebt, sondern allein der Beseitigung von Hemmnissen, um mit Hilfe einer verschärften Konkurrenz das Angebot so vielfältig und differenziert wie von den Konsumenten gewünscht und die Preise so niedrig wie möglich zu halten.

Gesetze und Internationale Übereinkommen

Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (deutsche Übersetzung des amtlichen englischen Originaltextes bei: Alex Meyer, Internationale Luftfahrtabkommen. Köln 1953, S. 37-77).

Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland Concerning Air Services. United States Treaties and Other International Agreements, Volume 28, Part 5: 1976-77, Washington 1978, S. 5368-5425 (TIAS 8641). (Zitiert: Bermuda-II-Abkommen.)

An Act to amend the Federal Aviation Act of 1958 in order to promote competition in international air transportation, provide greater opportunities for United States air carriers, establish goals for developing United States international aviation negotiating policy, and for other purposes. (Zitiert: International Air Transportation Competition Act of 1979.)

An Act to amend the Federal Aviation Act of 1958, to encourage, develop, and attain an air transportation system which relies on competitive market forces to determine the quality, variety, and price of air services, and for other purposes. (Zitiert: Airline Deregulation Act of 1978.)

An Act to continue the Civil Aeronautics Board as an agency of the United States, to create a Federal Aviation Agency, to provide for the regulation and promotion of civil aviation in such manner as to best foster its development and safety, and to provide for the safe and efficient use of the airspace by both civil and military aircraft, and for other purposes (mit Änderungen bis zum 31. Juli 1976 teilweise abgedruckt in: William E. O'Connor, An Introduction to Airline Economics. New York 1978, S. 179-236). (Zitiert: Federal Aviation Act of 1958.)

An Act to amend title XIII of the Federal Aviation Act of 1958 to expand the types of risks which the Secretary of Transportation may insure or reinsure, and for other purposes (abgedruckt in: William E. O'Connor, An Introduction to Airline Economics. New York 1978, S. 238-249). (Zitiert: Public Law 95-163.)

Protocol met betrekking tot de Luchtvaartovereenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika van 1957; Washington, 31 maart 1978. Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, o.O. 1978, Nr. 55.

Protocol Relating to Israel-United States Air Transport Agreement of 1950. (Unveröff.)

Protokoll zu dem Luftverkehrsabkommen von 1955 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika. (Unveröff.)

Vereinbarung über den Durchflug im internationalen Luftlinienverkehr (deutsche Übersetzung des amtlichen englischen Originaltextes bei: Alex Meyer, Internationale Luftfahrtabkommen. Köln 1953, S. 81-85).

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957. Bundesgesetzblatt Teil II, Bonn 1957, Nr. 23, S. 766 ff.

Literaturverzeichnis

A. Bücher und Aufsätze

- "Airline Regulation by the Civil Aeronautics Board. Summary of Report of the Senate Subcommittee on Administrative Practice and Procedure". The Journal of Air Law and Commerce, Vol. 41, Dallas 1975, Issue 4, S. 607-636.
- Airline Users Committee, European air fares. A report by the Airline Users Committee to the Civil Aviation Authority. London 1976.
- Air Transportation Regulatory Reform. American Enterprise Institute, Legislative Analyses. Washington 1978.
- Association of European Airlines, Air Fares in Europe. Brüssel 1977.
- Becher, Günther, "Entwicklungstendenzen in der Marktordnung des internationalen Luftverkehrs". Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Vol. 50, Düsseldorf 1979, H. 1, S. 3-23.
- Belotti, Jean, L'économie du transport aérien. Chatillon 1976.
- Böhme, Hans, "Der Weltluftverkehr im Zeichen abgeschwächter Nachfrageexpansion". Die Weltwirtschaft, Tübingen 1971, H. 2, S. 186-201.
- Civil Aviation Authority, European air fares - a discussion document. London 1977.
- Douglas, George W., James C. Miller III, Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy. Studies in the Regulation of Economic Activity. Washington 1974.
- Feldman, Joan M., "Service to Small Communities Could Be CAB's Toughest Deregulation Challenge". Air Transport World, Vol. 16, Stamford 1979, No. 4, S. 52-54.
- Haanappel, Peter P.C., Ratemaking in international air transport. A legal analysis of international air fares and rates. Deventer 1978.
- Kahn, Alfred E., The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Vol. 1: Economic Principles. New York 1970.
- , "The Chairman of the CAB Presents the New U.S. Policy for Commercial Air Services". ITA-Bulletin, Paris 1978, No 19, S. 457-463; No 20, S. 475-482.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Beiträge der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Luftverkehrswesens, Memorandum der Kommission. Brüssel, 30. August 1979 (KOM(79) 311 endg.).
- Locklin, D. Philip, Economics of Transportation. 7. Ed. Irwin Series in Economics. Homewood 1972.
- Meyer, Alex, Internationale Luftfahrtabkommen. Köln 1953.
- Morrell, Peter S., Nawal K. Taneja, "Airline Productivity Redefined: An Analysis of U.S. and European Carriers". Transportation - An International Journal, Vol. 8, Amsterdam 1979, No. 1, S. 37-49.
- Nammack, John A., "Communities Challenge CAB's Interpretation Of 'Essential' Air Service". Air Transport World, Vol. 16, Stamford 1979, No. 8, S. 39-41.
- O'Connor, William E., An Introduction to Airline Economics. New York 1978.
- , Economic Regulation of the World's Airlines. A Political Analysis. Praeger Special Studies in International Economics and Development. New York 1971.
- Predöhl, Andreas, Verkehrspolitik. 2., verb. u. erw. Aufl. Grundriß der Sozialwissenschaft, Bd. 15. Göttingen 1964.
- Redford, Emmette S., The Regulatory Process. With Illustrations from Commercial Aviation. Austin 1969.
- Richmond, Samuel B., Regulation and Competition in Air Transportation. New York 1961.
- Sichelschmidt, Henning, "Weltluftverkehr 1977: Neue Tarifkonzepte für die Passagier-Liniendienste". Die Weltwirtschaft, Tübingen 1977, H. 2, S. 182-192.
- Straszheim, Mahlon R., The International Airline Industry. Washington 1969.
- Taneja, Nawal K., The Commercial Airline Industry. Managerial Practices and Regulatory Policies. Lexington 1976.
- Wheatcroft, Stephen, The Economics of European Air Transport. Manchester 1956.
- Wolf, Gerd, Die Entwicklung des Weltluftverkehrs nach dem Zweiten Weltkrieg. Kieler Studien, 83, Tübingen 1967.

B. Statistische Quellen und Geschäftsberichte

Air Transport Association of America, Air Transport 1981, The Annual Report of the U.S. Scheduled Airline Industry. New York.

American Airlines, Inc., Annual Report, 1978, New York.

Civil Aeronautics Board (CAB), Air Carrier Financial Statistics, Washington, lfd. Jgg.

--, Air Carrier Traffic Statistics, Washington, lfd. Jgg.

--, Handbook of Airline Statistics, 1973 Ed., Washington.

--, Supplement to the Handbook of Airline Statistics, Washington, lfd. Ausg.

Delta Air Lines, Inc., 1980 Annual Report, Atlanta.

International Civil Aviation Organization, ICAO Digest of Statistics, Series F, Financial Data, Montreal, lfd. Jgg.

Pan American World Airways, Inc., Annual Report, 1977, New York.

U.S. Department of Commerce, Survey of Current Business, Washington, lfd. Jgg.

U.S. Department of Transportation, Federal Aviation Administration, List of Air Taxi Operators, 1977, 1980.